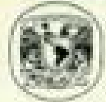
Marcos Kaplan

Aspectos del Estado en América Latina



universidad nacional autónoma de méxico

ASPECTOS DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES Núm. 53

MARCOS KAPLAN

ASPECTOS DEL ESTADO EN AMERICA LATINA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
México 1981

Primera edición: 1981

Ciudad Universitaria, México 20, D. F.
ISBN 968-58-0249-1

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

A MI MADRE

INDICE

Siendo director general de Publicaciones José Dávalos,
se terminó la impresión de
Aspectos del Estado en América Latina,
el día 29 de noviembre de 1981,
en los talleres de Offset Setenta, S. A.
Se tiraron 2,000 ejemplares.

Advertencia preliminar

Los estudios reunidos en este volumen no son fruto de una preocupación casual o episódica por el tema del Estado. Son manifestaciones de una temprana fascinación y de un prolongado esfuerzo de investigación, de análisis crítico y de exploración de alternativas, en cuanto a la naturaleza y a la estructura, las funciones y los modos de actuación, del Estado en la economía y la sociedad, la cultura y la política, las relaciones internacionales, de los países latinoamericanos.

Durante un número ya considerable de años, a partir y a través de la peripecia personal del autor, de las vicisitudes sociales y políticas de la Argentina y de otros países latinoamericanos, y del cruce entre la biografía y la historia, la preocupación por el Estado y los esfuerzos para su indagación, se han ido manifestando a través de libros, artículos y participación en la docencia y en eventos académicos. Dichos trabajos han estado referidos a: políticas gubernamentales del petróleo y los energéticos; las empresas públicas; la planificación para el desarrollo; la formación del Estado nacional en América Latina y su evolución en el último medio siglo; las políticas estatales —internas, regionales, internacionales—, sobre todo en áreas como la urbanización, la cultura, la ciencia y la tecnología.

En este esfuerzo, he tratado de combinar las perspectivas de la teoría y de la investigación empírica; de la región y de casos nacionales específicos; de la historia pasada, de las tendencias y procesos actuales, y de la confrontación entre modelos y proyectos alternativos de desarrollo. Es casi superfluo señalar que este esfuerzo de investigación y búsqueda continúa.

Lo dicho contribuye a explicar el sentido y la estructura del presente volumen. El primer capítulo sintetiza el enfoque teórico adoptado, cuya primera formulación explícita data de 1968, en el primer capítulo de mi *Formación del Estado Nacional en América Latina,* y cuyo desarrollo amplio puede verse en mi *Estado y Sociedad* (1978).

Al análisis de la naturaleza y estructura, funciones y tendencias del Estado en América Latina durante la fase contemporánea se dedica el segundo capítulo.

Este doble movimiento inicial, teórico y concreto, es seguido por la consideración del Estado latinoamericano desde el ángulo de tres de sus grandes áreas de acción: la espacial, de la urbanización; la de los hidrocarburos; la de la integración regional.

En conjunto, los estudios de este volumen pretenden seguir contribuyendo, en el ámbito siempre limitado de un esfuerzo individual de investigación —en las condiciones históricamente impuestas de incertidumbres constantes de todo tipo y de artesanía más o menos solitaria—, al esclarecimiento de la problemática compleja y elusiva de este actor fundamental de la realidad latinoamericana y mundial, y de su papel clave —real y potencial— en la estructuración y la dinámica, la crisis y las alternativas históricas posibles, de los países de la región.

México, D.F., marzo de 1981.

Marcos KAPLAN

CAPITULO I

ESTADO Y SOCIEDAD: UN MARCO TEORICO Y UN ESQUEMA ANALITICO

1. *La perspectiva y el encuadre*

Los problemas del desarrollo y la crisis política de América Latina han colocado en el centro del interés y de la discusión la cuestión de las relaciones entre la sociedad y el Estado, la naturaleza y funciones de éste, su dependencia y su autonomía relativas respecto a la primera. Su examen requiere el descarte de todo *enfoque tradicional y convencional,* caracterizable como *restrictivo, formalista* y *estético,* y la adopción de un *enfoque totalizador, concreto, dinámico* o, en otros términos, *histórico-estructural.*

La objetividad científica no equivale a la neutralidad valorativa. La primera es deseable, la segunda es imposible. Un científico trata de comprender lo que pasa en el mundo (natural o social) y de explicar la variedad de los fenómenos, sin atenerse a las apariencias, y mediante leyes simples. Ninguna epistemología puede sin embargo basarse en un empirismo ingenuo. La ciencia no está constituida por hechos, que son por el contrario el producto de lo que la ciencia hace. La significación de una investigación científica es relativa a sus hipótesis, que a su vez están insertadas en un contexto histórico-social. Ninguna etapa de una ciencia es absoluta, ninguna ciencia es jamás completamente científica, sobre todo en la medida en que su objeto se complica y en que la actitud del investigador puede cuestionar el tipo de organización y el funcionamiento de la sociedad y el modo de vida de los seres humanos que la componen.

El politólogo es parte de la realidad que observa, está implicado en ella, en su devenir, en sus estructuraciones y en sus sistemas valorativos. El mundo social tiene, en comparación con el mundo natural, un carácter relativamente amorfo y plástico, una presentación de los fenómenos bajo forma de continuo, si bien aquéllos mismos tienen realidad objetiva, formas e interrelaciones propias. De allí derivan preci-

samente las dificultades particulares para la captación, el análisis y la explicación de los fenómenos y procesos.

Cada politólogo parte de teorías, hipótesis, esquemas analíticos y sistematizaciones, que en parte elabora y en parte asimila de la tradición recibida y de la sociedad en que está inmerso. Ello introduce en su labor una cuota ineludible de subjetividad. "Ahora —escribe el politólogo inglés W.J.M. Mackenzie— todos somos parte de lo que estudiamos, y debemos contar con las perturbaciones que así surgen en nosotros, y con las que creamos en nuestro ambiente. . . Gran parte del trabajo académico es reconociblemente ideológico, como exposición persuasiva de un punto de vista, disfrazado de teorema y prueba... La descripción implica selección, síntesis y secuencia, y el resultado es la recomendación".[1]

Reconocida esta situación, se trata de buscar el mayor grado posible de objetividad científica; de enfatizar la conciencia de las propias limitaciones (sociales, ideológicas, políticas), la voluntad de superarlas, el compromiso de hacerlas explícitas, la confrontación de los supuestos iniciales con los resultados de la investigación.

El modo como se analiza el Estado, depende del tipo de enfoque, que precede a la decisión al respecto, la condiciona y determina. De manera general, se enfrentan hoy en la Ciencia Política (y en otras ciencias sociales) dos grandes tipos de enfoques: uno, restrictivo, formulista y estático; otro, totalizador, concreto, dinámico.

2. *El enfoque restrictivo, formalista, estático*

En este primer enfoque, los politólogos (y otros científicos sociales) se atienen a las apariencias, aceptan como realidad lo que la fuerza de la costumbre presenta como normal y regular. Asumen las hipótesis aceptadas como evidencia por la conciencia común a una época dada y en función de su antigüedad, hipótesis que permanecen subyacentes y olvidadas en su origen, en su carácter hipotético y en los valores que las han determinado y condicionado. La recolección de hechos, a partir de estas hipótesis y en el campo de interpretación que ellas determinan, pasa por ser una descripción objetiva de la realidad, reforzada en su legitimidad y prestigio por el aparato lógico-matemático y la cuantificación.

De esta manera, politólogos y otros científicos sociales tienden a dar cuenta de las razones por las cuales lo que existe es lo que es y como es, y demuestran que nada puede suceder que sea sustancial-

1 W. J. M. Mackenzie, *Politics and Social Science*, Penguin Books, 1967.

mente diferente de lo que ya ha sucedido. Se bloquea la conciencia y se refuerza la legitimidad de las interpretaciones, estructuras y prácticas dominantes.

En la mayoría de los análisis sobre la política y el Estado, y de las proposiciones sobre políticas alternativas, aflora la preocupación predominante por promover fórmulas y estructuraciones que aseguren la coherencia, la estabilidad, el equilibrio, la autorregulación, la conservación del orden, la preservación de las condiciones de dominación y de explotación, en un país o en el mundo. Desigualdades y explotaciones, alienaciones y coacciones son comprobadas y mantenidas como necesarias o inevitables. Los elementos y tendencias fundamentales del pasado y del presente son extrapoladas hacia el futuro. Alguno de los sistemas nacionales —capitalistas o socialistas— son presupuestos implícita o explícitamente como paradigma para los restantes países y para el orden mundial.

Como contrapartida, se subestiman o se desacreditan las contradicciones y los conflictos, los desequilibrios, los azares y las sorpresas, las innovaciones y las creaciones, las destructuraciones y las restructuraciones, que resultan impugnadas como desviaciones, disfuncionalidades, patología y peligro. El falso rigor y el falso realismo consagran lo hoy existente y dominante como lo dado para siempre. Conciben el futuro como mera extrapolación de lo actual. Visualizan el proceso de cambio como desplazamiento mecánico y rectilíneo entre dos tipos dicotómicos polares, pero a través de un movimiento en que el estadio de partida predetermina y prefigura fatalmente el estadio de llegada.

Este enfoque se manifiesta en teorías cerradas y estáticas, que fragmentan y simplifican la realidad, y limitan y degradan su interpretación. Por el impacto de razones sociopolíticas e institucionales, la totalidad teórica estalla. El conocimiento de la realidad y la acción sobre ella tienden a escindirse y contraponerse, por la disociación y la mutua clausura, en ciencias naturales y ciencias humano-sociales, y entre estas segundas. Las deformaciones del economicismo, el sociologismo, el antropologismo, el psicologismo, el historicismo, contribuyen a fracturar y disociar la realidad humana y social; escamotean o abandonan lo global y lo total; lo pulverizan en lo parcial y lo puntual, para que subsista sólo como agregado mecánico de fragmentos convertidos en meros temas de investigación reservados en favor de los especialistas que, como iniciados, monopolizan un saber pretendidamente riguroso y puro.

La sociedad es percibida y tratada en superficie, por lo que parece

o pretende ser, como realidad plana que se manifiesta y define por estructuras, formas, normas, instituciones, organizaciones, símbolos. Se le reconoce y capta como un conjunto unificado que el análisis fragmenta y subdivide, reduce a una dimensión única o somete a una seudototalización arbitraria.

Se separa la sociedad en instancias (económica, política-jurídica, ideológica), como dominios distintos que se fetichiza y elabora en abstracto, se disocia y superpone, o se mezcla y confunde, sin captación de las conexiones y articulaciones ni del movimiento dialéctico concreto en que cada término nunca deja de ser activo. Las instancias aparecen como partes de un modelo en que todas son en principio influyentes, pero con el predominio de uno de ellos (estructura, modo de producción, tipo sociológico, régimen, etc.) que somete a todos los elementos y actores a su determinación (causal-linear o por interacción mecánica).

Las diversas variantes del enfoque que se caracterizan sufren la influencia del *pensamiento causalizante y finalizante* del siglo XIX. Aquél induce a concebirlo todo como un inmenso encadenamiento de causas y de significados sobreimpuestos. En virtud del aspecto *causalizante* científico), los efectos ya están por entero contenidos en las causas. Por consiguiente, no se logra concebir el cambio como creación de algo nuevo, y sí como la reproducción en un tiempo que se presenta como mero marco de referencia y pura yuxtaposición. El aspecto *finalizante* (*social*) atribuye desde el exterior a las sociedades y a las clases una serie de misiones de las que ellas no tienen conciencia en cuanto a su existencia y a la necesidad de cumplirlas. El movimiento de la historia aparece subordinado a una providencia, divina o laico-terrenal. Se trata de un discurso sobre la sociedad externo a ella, concebido como distribución demiúrgica de tareas por quienes se arrogan el derecho a hablar en nombre de otros (pensamiento totalitario que puede llevar a una práctica totalitaria).

Este enfoque practica un corte y crea una oposición entre estática y dinámica, entre sincronía y diacronía. El *tiempo* es escamoteado o reducido a un orden particular de sucesión, análogo a la coexistencia espacial, y disminuido así en su novedad radical. Se niega el tiempo que interesa, el social-histórico, el de la alteración absoluta, la creación y la indeterminación. Las estructuras y los procesos se presentan como intemporales o atemporales, bajo el signo de la permanencia, en un perpetuo presente sin acontecimientos. La continuidad social marcha por sí sola, como reproducción estricta de la sociedad existente en el tiempo.

Las consecuencias para la Ciencia Política se perfilan más claramente en relación a dos grandes variantes de este enfoque: el marxismo oficial-dogmático (stalinismo), por una parte, y ciertas tendencias de la Ciencia Política no marxista (maquiavelistas, estructural-funcionalismo), por la otra.

El pensamiento oficial y dominante de la Segunda Internacional socialdemócrata primero, y después y sobre todo el stalinismo soviético y sus apéndices del resto del mundo, han puesto en boga una versión del marxismo que se caracteriza por la primacía de un determinismo reduccionista y mecanicista-linear. El mismo se manifiesta ante todo en el análisis de las interacciones entre las llamadas infraestructura y superestructura, categorías que por otra parte se rehúsa someter a nuevo examen crítico. A la infraestructura socioeconómica se otorga el predominio sobre la superestructura de la cultura, la ideología, la política y el Estado, todo lo cual es determinado por la primera de manera mecánica y rigurosa. Toda fluctuación en la superestructura es mero reflejo y registro de las evoluciones de las fuerzas productivas, de los sacudimientos en las relaciones de producción y de las luchas de clases.

Las relaciones políticas de dominación y subordinación derivan de las relaciones económicas de producción y explotación. El poder político es sólo una superestructura del poder económico. El Estado es una simple excrecencia o instrumento de la clase dominante. La estructura económica y las luchas de clases determinan los conflictos políticos y el personal político. Entre unos y otros se establecen relaciones puramente objetivas de las cuales las subjetividades son meros reflejos. Ni el personal político ni los conflictos y procesos políticos se determinan por factores propiamente políticos.

El determinismo extremo y mecánico ignora la compleja trama de fuerzas, relaciones y formas sociales; el papel de las mediaciones; la especificidad, la autonomía y la eficacia relativas, fundadas en sus realidades y estructuras propias, de los distintos aspectos y niveles de la sociedad. Fuerzas productivas, relaciones de producción, clases dominantes, son privilegiadas de modo excluyente, como esencia creadora, principio genético, clave de inteligibilidad, en relación con las cuales las "superestructuras" aparecen como fenómenos sin especificidad, concreción ni autonomía. La adopción de este enfoque implica un análisis indiferenciado de la función de representación de los intereses de clase, aplicable a todos y cualquiera de los que cumplan alguna actividad de naturaleza o significación políticas. Implica además desdeñar el análisis de las relaciones competitivas que se esta-

blecen en la conquista y el ejercicio del poder. No toma en cuenta la contribución específica del personal político a la reproducción de la estructura de clases, o a la inversa a su modificación o destrucción.

El determinismo mecánico se une o se identifica con el fatalismo histórico. La contradicción entre fuerzas productivas y relaciones de producción se manifestaría siempre y necesariamente en una confrontación entre dominadores y dominados en los cuales los primeros están predestinados a la decadencia y la derrota y los segundos al ascenso y al triunfo, las derrotas son ignoradas, o convertidas en insumos positivos de los triunfos fatales que prepara el futuro. Correlativamente, se suprime la historia y se niega el papel de lo nuevo y lo inesperado.

La segunda variante de este primer enfoque puede ser ejemplificada por los "Maquiavelistas" y por las teorías del desarrollo político en la Ciencia Política Norteamericana.

Los "Maquiavelistas" (Pareto, Mosca, Michels, Burham) afirman la autonomía prácticamente absoluta de lo político, su independencia respecto de la infraestructura socioeconómica y de la configuración y coacciones de la sociedad, a las que por el contrario se determina. Sólo los actores intrínsecamente políticos, y en ellos los elementos formales, voluntaristas, de competencia entre grupos e individuos por el poder, son privilegiados como relevantes. La actividad política, en su especificidad y en su despliegue, tiene los principios explicativos de su desarrollo y de sus motivaciones, de sus objetivos y funciones. La política es presentada como competencia y lucha entre grupos por el poder político. Las luchas sociales oponen una élite política dominante y otra élite rival que la desafía. Los cambios en la estructura del poder se determinan por el carácter y la capacidad de las élites políticas. Se desdeña las relaciones entre gobernantes y gobernados, el campo de relaciones entre clases y entre éstas y el personal político. El poder es definido tautológicamente por la posesión del poder. Los fundamentos del sistema político encuentran una explicación pura o primordialmente psicológica.

En las tendencias predominantes de la *Ciencia Política norteamericana,* la sociedad es afirmada como sistema coherente, homogéneo, estable y autorregulado. Su estructuración surge de una armonía social inherente, a la que fundan e integran la comunidad de los valores, el consenso espontáneo sobre diferencias y conflictos, la congruencia entre personalidad básica y sistema. La sociedad aparece como suma de instituciones articuladas que deben funcionar correctamente se-

gún una racionalidad inmanente. El modelo de equilibrio autorregulado debe permitir el descubrimiento de las condiciones para la absorción de las tensiones y desequilibrios amenazantes. Estructuras, funciones, sistemas, pasan a ser, de categorías y modelos de análisis, esencias y causas formales, alienaciones y reificaciones que a su vez alienan y reifican. El acento es colocado en la combinación armónica de actividades, funciones y estructuras en el sistema integrado y, como refuerzo, en las normas, los controles, las coacciones, las instituciones, las legitimaciones. Parte considerable de la actividad científica es destinada a la búsqueda de estructuras adecuadas para el cumplimiento de funciones postuladas como requisitos para el mantenimiento del sistema político. Funciones, actitudes, roles, comportamientos, estructuras, son objeto de inventario y sacralización; se las configura en y como existencias dadas y cuadros sociales invariables, legitimadas junto con las coacciones que las expresan y refuerzan.

En lo que a la Ciencia Política norteamericana contemporánea se refiere, la tendencia a dar un sentido atemporal o ahistórico a la teoría ha debido ser complementada por la necesidad de una *teoría-ideología del cambio,* tanto en una versión economicista-tecnicista como en otra de tipo politicista.

En la versión *economicista* el desarrollo es reducido a mero crecimiento, a un proceso modificatorio de las dimensiones cuantitativas, en transición o en desplazamiento entre tipos dicotómicos que equivalen a estilos polares de integración. El desarrollo es concebido además como predestinado a la imitación de los países que tempranamente se industrializaron, con desconocimiento de las condiciones específicas de aquéllos y de las sociedades sobre las que se pretende actuar. La sociedad es concebida como suma de compartimentos, aislables a voluntad, tratables por partes, y jerarquizados mediante un criterio que privilegia lo económico y lo tecnológico, en desmedro de los otros aspectos y niveles.

La *versión politicista* se identifica con las teorías del *desarrollo político.* En ellas, el modelo de desarrollo político de los Estados Unidos y Europa Occidental es presentado como paradigma de superioridad innata. Sus formas, estructuras, funciones, resultados, son postuladas como requisitos universales de equilibrio para cualquier sistema político desarrollado. Del mismo marco de referencia se extraen los conceptos, categorías y nomenclaturas. Se postula la necesidad y conveniencia de la repetición histórica, el paso necesario de toda sociedad nacional por etapas de desarrollo que se ordena en sucesión lineal. Como corolario, se proponen estructuras y sistemas que maxi-

mizarían las pautas de conducta y de organización deseables. Se llega incluso a visualizar las instituciones y prácticas políticas como tecnología pura, disociada de intereses, valores e ideologías, susceptibles de exportación desde el país-modelo para su sobre-imposición a las sociedades en desarrollo. La *Political Science* se vuelve *Policy Science.*

Se establecen correlaciones arbitrarias entre los niveles del proceso. En algunas versiones se afirma una correspondencia entre etapas de desarrollo económico tipo Walt W. Rostow con otras de desarrollo político. El sistema político y el gobierno son visualizados como variables dependientes, epifenómenos de otros factores determinantes. Lo político en sí no es considerado como variable esencial y formativa en el cambio social, y es ignorado, subestimado o vilipendiado el papel del Estado en el "Tercer Mundo". En otras versiones, sistema político y gobierno parecen reducirse a mecanismos institucionales abstractos, purificados de toda determinación y condicionamiento, para el procesamiento de insumos y productos sociales.

La naturaleza del desarrollo político permanece en la oscuridad. No se esclarece cómo llegaron a existir los sistemas políticos modernos de Occidente. No se prueba la existencia de regularidades discernibles en los procesos de desarrollo, los estadios, las secuencias de cambio, los problemas y crisis similares. Tampoco se ilumina la naturaleza de las sociedades y sistemas políticos tradicionales de los que emergen los procesos de transición hacia el desarrollo político o la modernización. Nada demuestra que sea posible y deseable que países subdesarrollados-dependientes se transformen para alcanzar el modelo de sistema político que se postula como paradigma de desarrollo. Se niega que diferentes estilos y sistemas políticos puedan enfrentar y resolver una crisis similar del desarrollo. Si un Estado no cumple las funciones ni adopta las estructuras que se supone configuran el sistema político de un país adelantado, se lo califica como políticamente subdesarrollado.

Se suele postular la existencia de un conflicto entre desarrollo económico y desarrollo político, entre estabilidad y participación. La movilización de masas es mirada con pesimismo, suponiéndose que si adquiere demasiada intensidad y rapidez y se traduce en demandas excesivas, puede llevar a la quiebra del sistema. Se postula una identificación rigurosa entre democracia política y economía de iniciativa privada, y se recomienda establecer estructuras que favorezcan a la segunda como condición de avance material, de progreso social y de desarrollo político.

3. *El enfoque totalizador, concreto y dinámico*

Como alternativa al primer enfoque y prolongación de su crítica, se propone e intenta usar un enfoque *totalizador, concreto, dinámico.*[2] En rechazo del falso rigor y del falso realismo, se comienza por afirmar que el presente no puede ser comprendido, criticado y modificado sólo por sí mismo y por el pasado, sino también y sobre todo por un futuro concebido como gama de opciones relativamente abiertas entre las cuales cada investigador –lo sepa o no– elige una. Para captar lo real y lo posible, debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico e imposible, que puede ser lo posible de mañana. Esta toma de posición presupone y exige ante todo redefinir las *relaciones entre práctica social, teoría científica y utopía,* rechazar su disociación como artificial e irreal, y buscar rescatar su interacción. Debe tenderse hacia una forma nueva de *praxis científico-social-política* que se proponga la intervención deliberada en la historia y en las sociedades humanas.

A partir de esta perspectiva se reafirma la primacía de los conceptos de *totalización y especificidad.* Ante todo, la Ciencia Política no puede agotar lo real, ni encerrar su objeto en paradigmas rígidos. No puede ni debe autoclausurarse en el aislamiento y el exclusivismo feudal de un ámbito restringido, sino considerarse parte del esfuerzo hacia una *Ciencia del Hombre* a construir. Debe contribuir a la aparición y la primacía de un pensamiento y una teoría de tipo *transdisciplinario,* que tengan como punto de referencia y objeto los *sistemas abiertos, multidimensionales y complejos.*

Los fenómenos humanos y sociales son totales, y plantean la exigencia de una *captación total* por la teoría, la investigación y la acción, más allá de parcelaciones analíticas y prácticas. Se debe además buscar el acceso a lo *específico,* a las realidades humanas concretas y a las sociedades reales, a sus características relacionales y dinámicas captadas en la acción: elementos y condiciones constituyentes de la existencia social; lazos que las sociedades mantienen con sus medioambientes (ecológicos, internacionales); prácticas de los actores sociales que aseguran, o amenazan y modifican, su orden y su funcionamiento; dinamismo inherentes a las relaciones y a los actores y sus prácticas.

Totalización y especificidad apuntan ante todo a la unidad del hombre, la naturaleza, la sociedad y la historia, y por lo tanto a la as-

2 Sobre el enfoque adoptado, ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad,* UNAM, México, 2a. edición 1980, en especial capítulos I y II, y bibliografía citada.

piración y a la marcha hacia una ciencia integral que los abarque. En la temprana intuición de Marx (*Manuscrito Económico-Filosófico* de 1844), "La historia misma es una parte real de la historia de la naturaleza: es el proceso de la naturaleza en beneficio del hombre. La ciencia de la naturaleza englobará un día la ciencia del hombre, del mismo modo que la ciencia del hombre englobará la ciencia de la naturaleza: ellas serán una *sola ciencia*" ". . . La *naturaleza* es el objeto del hombre. El hombre es naturaleza, realidad sensorial. . . La realidad *social* de la naturaleza, la *ciencia humana* de la naturaleza, la *ciencia natural del hombre,* son expresiones idénticas". Y Sergio Moscovici anota al respecto que "la unidad de las ciencias no significa que las ciencias sociales deben seguir el modelo de las ciencias de la naturaleza, sino que debe rehacerse, en el contexto de la unidad y de la interioridad, todas las ciencias que se han constituido en el contexto de la separación de la naturaleza y de la cultura, de la exterioridad del hombre y de la naturaleza".[3]

El ser humano no tiene una esencia particular. La naturaleza humana, el "hombre genérico" de Marx, no es reducible a un solo rostro, ni a una superposición de estratos. Para la investigación de los fenómenos humanos y social-históricos es posible apelar a los principios organizativos correspondientes a la energía, la información y el tiempo.

La *energía* es el conjunto de capacidades de movilización, por medio de fuerzas, de los recursos materiales y humanos que intervienen en la producción (biológica, económica, social, cultural, política). Una parte de la energía se pierde, y esa pérdida, la *entropía,* anuncia el desorden y la muerte.

La *información* (noticia, mensaje, código, programa, expresión, comunicación, control, mando, inhibición, regresión, conocimiento, conformación, modelado), organiza la energía y la materia en estructuras y sistemas. Unas y otros son una combinación de energía e información, energía organizada por la información, donde circulan e interactúan ambos elementos. En las sociedades humanas, la información es todo lo que permite el control, el mando, la conformación y la organización: reglas, normas, prohibiciones, saber qué o conocimiento, saber cómo o técnica, medios de masas.

La información es pues una realidad *negantrópica* de naturaleza organizativa. Representa el orden, la organización, la improbabilidad; es la medida de un orden improbable y localizado en el universo.

3 Serge Moscovici, *Hommes domestiques et hommes sauvages,* Unión Générale d'Editions, Collection 10/18, Paris, 1970, pp. 148 y ss.

Aparece como lo contrario de la entropía, que es desorden, desorganización, probabilidad, medida de la falta de información en un sistema y de sus riesgos de degradación. La contradicción entre ambos elementos se plantea y resuelve en y por la dialéctica del *tiempo*. Este concepto abarca dos nociones opuestas: tiempo linear, tiempo creador.

El *tiempo linear* tiene principio y fin, es sin retorno. Es el tiempo donde se gasta energía, aumenta la entropía, se da la destrucción causal, de la causalidad linear, del determinismo. Explica el presente por un pasado organizado que trasmite el orden acumulado en sistemas exteriores al hombre. Se identifica con modelos de equilibrio que regulan la información disponible.

El *tiempo creador* es el de la imaginación, la adivinación, la creación, la acumulación, el uso de información nueva, la originalidad. Implica la creación como única respuesta a la degradación de sistemas y sociedades, mediante la producción de información y orden. Se identifica con la causación circular acumulativa, la estructuración y restructuración de la naturaleza y la sociedad, la oposición a la muerte.

El tiempo es restituido así a la vida, a lo humano y a lo social. Ellos se inscriben en el devenir, se relacionan siempre con el tiempo que está en ellos y en cuyo interior ellos se sitúan. No hay corte entre estática y dinámica, humanas y sociales, ni oposición entre sincronía y diacronía. Existe una interacción entre estructura y organización —bajo el signo de la permanencia— y proceso y transformación— bajo el signo del devenir histórico.

La sociedad no conoce periodos muertos, nace del movimiento, se mantiene y cambia por él. Se presenta como orden heterogéneo, plural, aproximativo y móvil, siempre en vías de hacerse y de determinar su sentido, y de deshacerse y transformarse, portador de varios posibles. Es obra colectiva, siempre acabada y siempre a rehacer, cuya fórmula definitoria es siempre problemática.

La realidad social es el proceso histórico, sin finalidad predeterminada ni estación de llegada. Realidad y proceso, sociedad e historia, no existen fuera de los seres humanos, sus necesidades, su trabajo, sus acciones, relaciones e interacciones, sus productos y obras. Son manifestaciones y concreciones cambiantes del devenir total del ser humano, de su producción y formación por sí mismo, a través de su praxis, de su acción sobre y de sus lazos consigo mismo, con la naturaleza y con los demás hombres.

Se busca elaborar y utilizar una *lógica de los sistemas vivientes abiertos,* de la *negantropía* y la *auto-organización,* de la *complejidad*

y la *hipercomplejidad.* Ello es parte de la marcha hacia una *teoría de la hipercomplejidad organizativa,* que permita integrar coherentemente los aspectos incoherentes de lo humano y social, concebir racionalmente la irracionalidad.

La naturaleza y el desarrollo de lo humano-social se define por la unidad en un sistema hipercomplejo de un conjunto de *polos-principios generadores:* ecosistema, sistema genético, sistema cerebral, sistema sociocultural. Dicha naturaleza resulta de las interrelaciones, interacciones e interferencias mutuas de tales polos, se presenta como una totalidad bio-psico-sociológica, a comprender mediante un esquema multipolarizado o policéntrico.

Los polos sistemáticos que en conjunto constituyen el campo antropológico establecen relaciones de complementariedad, competencia y antagonismo; de continuidad, mediatización, discontinuidad; en todo caso siempre en condiciones de incertidumbre. Entre los polos no hay jerarquía. Ninguno es por sí solo fin, realidad, esencia del hombre. Cada polo y sus elementos necesitan de los otros. Ninguno puede ser pensado como el fin de otro. Cada polo es fin y medio de los otros, co-autor, co-organizador, co-constructor del conjunto. Sus interacciones tienen un papel constitutivo de las totalidades consideradas.

Individuos y sociedades son unidades superiores, totalidades organizadas. No son reductibles a sus unidades constitutivas elementales, ni disolubles en ellas. No son aisladamente descifrables a partir de las propiedades particulares de aquéllas. La totalidad aporta la inteligibilidad de las propiedades que sus componentes manifiestan.

La persona, la especie, la sociedad, están sometidas a una lógica de la autorganización y complejidad creciente, a una dialéctica de entropía y negantropía. Sus elementos componentes y conjuntos tienden a la entropía, al desorden y a la desorganización en el tiempo. Funcionan con una parte de indeterminación, de ruido, de desarreglos. Son en cambio capaces de entropía negativa o *negantropía,* de organización generativa y permanente reorganización, a través del aumento de la complejidad. Tienen aptitud para ir constituyendo en el tiempo un orden informativo de naturaleza organizativa, sometido a una lógica no finalista sino negantrópica. Pueden soportar el aumento del desorden, regenerar o reconstruir los elementos que se degradan. Pueden utilizar las indeterminaciones, las variaciones aleatorias, los acontecimientos perturbadores, para mantener y desarrollar la organización, aumentar su diversidad y su complejidad, y así autoorganizarse a un nivel superior. Las lógicas del desorden y del proceso

de complejización constituyen y mantienen una unidad antagónica, con implicaciones mutuas. Los componentes de ambos lados dan múltiples combinaciones, una gama de fenómenos y procesos intermedios.

El fenómeno humano y social asume así un carácter morfogenético. La historia se presenta como una sucesión de variaciones y manifestaciones aleatorias de las virtualidades del ser humano. El *homo sapiens* se co-produce en una morfogénesis compleja y multidimensional, proceso de millones de años y de múltiples nacimientos: hominización y paleosociedad, *homo sapiens* y arqueosociedad, sociedades históricas; y lo que pueda reservar el futuro. . .

La evolución histórica no es continua, linear, mecánica. Es aleatoria, estocástica, regida por el principio de indeterminación en su desarrollo y en su carácter; producto de múltiples interrelaciones, interacciones, interferencias, del diálogo entre la necesidad y el azar, sin obedecer a ningún plan previo de desarrollo.

Lo decisivo son las totalidades vivientes en movimiento, como contenido real que comprende sin embargo diferentes niveles y aspectos mutuamente implicados. En toda sociedad existe una pluralidad de fuerzas, núcleos, centros de energía e información, de saber y poder, de decisión y de acción. La multiplicidad de elementos que constituyen la sociedad, la componen, y la conforman, se presentan como partes o momentos de una totalidad. Esta —como señala H. Lefebvre— se mantiene como tal, no sólo por inercia, sino también como resultado de una actividad interna; suscita y engendra sus propias condiciones; sostiene el estado de equilibrio que le permite ser un todo, hace coexistir la unidad y la fragmentación.

La multiplicidad de fuerzas y centros en relaciones conflictuales se ordenan y se integran en el conjunto social, mediante ubicaciones y jerarquizaciones cambiantes (de lo principal a lo subsidiario y subordinado, y viceversa). Las totalidades vivientes en movimiento —las parciales y las globales—, se dan formas, equilibrios, regulaciones y autorregulaciones, retroacciones, grados, funciones. Se organizan en estructuras, sistemas, modos de producción y formaciones sociales, de estabilidad provisoria. Unas y otros son expresiones cristalizadas de una realidad móvil, compleja y conflictual, de procesos constituidos y movidos por contradicciones. Son parte del devenir que las trabaja y modifica, pero se mantienen en el tiempo, actúan y reactúan, deben ser estudiadas en sí mismas y en sus interrelaciones, sin privilegiar abusivamente ninguna en detrimento de las otras.

Es indispensable entonces superar las formas de reduccionismo que

otorgan primacía exclusiva y excluyente a lo infraestructural o a lo superestructural, y caen en el punto muerto de la dependencia o de la autonomía absolutas de lo político, simplificando groseramente la realidad.

Se trata de explorar la naturaleza de la *relación dialéctica* entre *infraestructura* y *superestructura* como dos momentos igualmente condicionantes y determinantes y, más en general, los lazos e interacciones entre las diversas instancias y polos generadores, estructurado-estructurantes, que en conjunto configuran y mueven una sociedad.

Por una parte, es exacto que la llamada infraestructura constituye la base y el marco de todo lo que ocurre en diversas instancias de la sociedad; establece con ellas correspondencias o correlaciones; puede ejercer sobre ellas un papel dominante, condicionante y determinante. *Contribuye* de modo decisivo a engendrar la llamada superestructura que se presenta así *hasta cierto punto* como su producto y su reflejo, y no puede desarrollarse sino dentro de los límites más o menos amplios fijados por los caracteres y modificaciones de la infraestructura.

Fuerzas productivas, relaciones de producción, configuraciones y conflictos de clases, pueden dominar, condicionar, determinar la estructura y el funcionamiento de las sociedades y el curso de la historia. Así, en el primer momento de una investigación sobre la política y el Estado en una sociedad y en una fase determinada, el secreto, las raíces, el fundamento de esa sociedad, de la forma política que toma la relación dominación-subordinación, y de la forma específica que reviste el Estado, deben buscarse en las condiciones de existencia materiales, los modos de producción, las modalidades sociales por las cuales los individuos producen y entran en contacto.

Esta primera aproximación es sin embargo insuficiente o inadecuada. El condicionamiento y la determinación infraestructurales no se ejercen de manera automática, mecánica, inmediata, sino en última instancia, en grandes líneas, a largo plazo. Se manifiestan como, y se ejercen y despliegan a través y por intermedio de las múltiples formas y procesos correspondientes a la llamada superestructura: tradiciones históricas, ideológicas, costumbres, prácticas, culturas políticas, profesiones políticas organizadas, papeles políticos determinados, aparatos estatales, circunstancias internacionales. La dependencia de lo supraestructural hacia lo infraestructural es siempre relativa. Los componentes e instancias de la superestructura, lo político y el Estado, una vez constituidos, tienden a adquirir autonomía relativa, lógica específica, movimiento propio y papel motriz respecto a la infraestructura socioeconómica, sobre la cual pueden ejercer una

acción igualmente determinante y condicionante. La acumulación y la fusión de la multiplicidad de componentes e instancias en juego, —cada uno con sus leyes, su dinámica y su eficacia propias—, crean formas y circunstancias históricas concretas que sobredeterminan las situaciones, las contradicciones, los procesos.

La superestructura —y en particular lo político—, no es simple reflejo de la infraestructura. Expresa sus caracteres y dinamismos y sus tendencias de desarrollo, pero puede actuar en un sentido de refuerzo o modificación, de aceleración o de bloqueo, y modelar así la forma de la sociedad y el curso de la evolución histórica. Lo superestructural concientiza, organiza y moviliza, ideológica y políticamente, a los grupos y, a través de ello, incide en todo lo que ocurre al nivel de las fuerzas productivas, de las relaciones sociales, de los conflictos de clases. Lo esencial del movimiento histórico se desarrolla en la superestructura y en la instancia política, que en cierto sentido convierten a la infraestructura en su objeto y en su instrumento de acción.

La realidad social es así la expresión de la totalidad de fuerzas y actividades humanas, de estructuras y procesos que ellas generan. Las estructuras sociales resumen la totalidad de los actores y procesos sociales, son definidas por éstos y a su vez los conforman y condicionan. El conjunto de actores, fuerzas, estructuras y procesos en una sociedad y en un periodo son captables y analizables en función de sus distintos aspectos, niveles, instancias, todos con estructuras y dinámicas propias y con eficacia específica. Cada aspecto, nivel, instancia, es condición de la existencia, de la especificidad y de la eficacia de los otros. La especificidad y la eficacia de cada aspecto, nivel, instancia, dependen de su ubicación y de su función en un tipo determinado de relaciones entre aquéllas en el seno de la totalidad. Cada sistema se diferencia por los tipos de relaciones, combinaciones y articulaciones específicas de los aspectos, niveles e instancias en la totalidad. La presencia simultánea de diferentes niveles, aspectos, instancias, con autonomía relativa, historicidad propia, diferencias de origen y evolución, desigual desarrollo en ritmo, intensidad y orientación, y desajustes recíprocos, contribuye a explicar la falta de coherencia total de los sistemas y su dinamismo inherente.

Las principales fuerzas, relaciones y estructuras que se tienen en cuenta en el análisis son de tipo económico, social, cultural-ideológico y político.

Toda sociedad, a través de sus subsistemas —especialmente el político—, fija sus fines, asigna importancia relativa a la *producción*

económica en relación a las necesidades reconocidas y demandas aceptadas del sistema social y de sus principales grupos, y otorga recursos al aparato productivo en sentido estricto. Este, a su vez, realiza compromisos entre los recursos y la matriz de necesidades, ajusta los factores, de productividad a los recursos recibidos, genera y distribuye bienes y servicios para el consumo y la inversión. Los criterios con los cuales se comparan y evalúan opciones, se las asume y se las implementa, están regidos por el subsistema económico en sí mismo, y por el contexto sociocultural y político. Cada sociedad tiene modos específicos para la asignación de recursos, y para la producción, el intercambio, la distribución, la apropiación y el uso de bienes, servicios e ingresos, todo ello en relación con la satisfacción de las necesidades de la sociedad y de los subconjuntos o grupos particulares. Producción-distribución-consumo-inversión se presentan como integrantes de una red de varios polos, en acciones y reacciones complejas, entre los cuales circulan flujos de bienes, servicios, ingresos, informaciones y poderes.

Los aspectos relevantes de la instancia económica que interesa destacar aquí son: la matriz de necesidades;[4] el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, que a su vez abarca: el ecosistema,[5] la población, la cooperación y la división del trabajo,[6] la tecnología,[7] el régimen de producción-distribución consumo; el modo de creación, distribución y uso del excedente.[8]

El proceso económico se constituye y realiza a través y en el interior de un subsistema de fuerzas, relaciones y estructuras sociales que

4 Ver Henri Lefebvre, *Critique de la vie quotidienne,* dos volúmenes, L'Arche Editeur, Paris, 1958 y 1962, especialmente volumen II.; Pierre Kende, *L'abondance est-elle possible?,* Gallimard, Paris, 1971; M. Kaplan, Necesidad y bienestar: elementos para un *enfoque sistémico-dinámico,* Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, abril 1973.

5 Sobre el ecosistema, ver Edgar Morin, *Le paradigme perdu: la nature humaine,* Aux Editions du Seuil, Paris, 1973, *passim; Development and Environment,* Mouton-Paris-The Hague, 1972; Max Nicholson, *The Environmental Revolution,* Pelican Books, 1972; Barry Commoner, *The closing circle,* Bantam Books, New York, 1974; Nigel Calder, *The environment game,* Panther Books, London, 1967.

6 Véase André Gorz, *Critique de la division du travail,* Seuil, Paris, 1973.

7 Sobre tecnología y ciencia, ver: *The sociology of science-Edited by Bernard Barber and Walter Hirsch,* The Free Press, New York Collier Macmillan, London, 1962; *Sociology of Science-Edited by* Barry Barnes, Penguin Books, London, 1972; Hilary Rose and Steven Rose, *Science and society,* Pelican, London, 1970; *(Auto) critique de la science*— Textes réunis par Alain Jaubert et Jean-Marc Levy-Leblond, Seuil, Paris, 1973; Jean-Jacques Salomon, *Science et Politique,* Seuil, Paris, 1970.

8 Sobre el excedente económico, ver Paul Baran, *La economía política del crecimiento,* Fondo de Cultura Económica, México, 1959. Yves Barel, Marxisme et croissance, en Elman Altvater *et al.,* En *Partant du 'Capital',* Editions Anthropos, Paris, 1968.

tiene, como punto de partida y de llegada, como causa y como resultado, *la división y la especialización del trabajo social, de las funciones y de los grupos,* y la institución de una jerarquía regulada por relaciones de *dominación y sumisión.* La sociedad se presenta como una red de relaciones jerarquizadas entre clases, grupos o individuos, de estructuras de estratificación social, de formas y canales de movilidad social, y de procesos de creación y modificación de todas ellas. La jerarquía diferenciadora es a la vez colectiva (clase, casta, estamento, otros grupos) e individual (rango, status, rol, prácticas). El subsistema social se identifica como una macroestructura a la vez centralizada y descentralizada, que permite simultánea pero contradictoriamente la reunión y la dispersión, la práxis colectiva y la individual. La jerarquía colectiva y la jerarquía individual, por una parte estructuran un sistema de estratificación social, por la otra son raíces y fuentes antagónicas y complementarias de desigualdad y de movilidad sociales.[9]

La *estratificación social* configura una trama de grupos sociales en relaciones sistematizadas de diferenciación y superposición jerarquizada. Las sociedades humanas concretas aparecen como entrecruzamiento de diversas formas de estratificación que se interrelacionan e interactúan. Todo sistema social implica un equilibrio precario entre una multiplicidad de jerarquías que debe ser rehecho sin cesar por un esfuerzo siempre renovado. A partir de la variedad de formas de estratificación se elaboran tipos puros, ideal-abstractos, que se aproximan a las situaciones concretas sin coincidir exactamente con la realidad, pero cuyo uso combinado puede contribuir a dar cuenta de aquélla (clase, casta, estamento, grupos secundarios).

La estratificación social expresa siempre –sobre todo en sociedades contemporáneas– una estructura clasista compleja y dinámica. Las estructuras y procesos interactúan permanentemente en la configuración, el funcionamiento y la modificación de la estratificación. Una misma base económica puede ofrecer gradaciones y variaciones considerables en las formas de estratificación de diferentes países. Las formas de estratificación rara vez presentan una diferencia y una oposición entre dos clases únicas, y sí una multiplicidad de agrupa-

[9] Ver, entre otros, Stanislaw Ossowski, *Estructura de clases y conciencia social,* Península, Barcelona, 1969; *Social inequality,* edited by André Béteille, Penguin Modern Sociology Readings, 1969; *Class, Status and Power-Social Stratification in Comparative Perspective,* edited by Reinhard Bendix and Seymour Martin Lipset, The Free Press, New York, 2nd. edition, 1967; Anthony Giddens, *The class structure of the advanced societies,* Harper and Row, New York, 1975.

ciones sociales que se superponen, entrelazan y confrontan. Excepto en sociedades primitivas o poco desarrolladas, no existen clases absolutamente homogéneas. Cada una de ellas comprende capas, estratos, fracciones, grupos diferentes, con intereses a veces no idénticos e incluso contrapuestos, y con posibilidades de conflicto. La estructura y los conflictos de clases son un factor esencial del sistema y del proceso sociopolíticos, pero no tienen siempre y en todo caso un papel exclusivo o predominante, ni confieren necesaria y fatalmente un carácter secundario o derivado a otros tipos de grupo y de conflicto (étnicos, territoriales, corporativos, ideológicos) que pueden adquirir gran importancia, realidad propia, autonomía relativa, e influir sobre la estructura y la dinámica de las clases. Cuanto mayor es el número de clases y de sus capas, estratos y grupos, mayores son las complejidades y variaciones de su composición interna, de sus interrelaciones y de sus acciones propias. Los antagonismos entre clases básicas se unen y enlazan con las contradicciones secundarias entre fracciones, capas y estratos de una misma clase. Las clases fundamentales pueden aliarse con otras en declinación o en ascenso, o con sectores de las mismas, según sus intereses propios —circunstanciales o permanentes—, y generar así una amplia gama de combinaciones posibles.

A través de la estratificación, la sociedad no se dispersa al azar. Se integra en la jerarquía diferenciadora de clases y grupos, rangos, status y roles, y lo hace de manera semi-aleatoria. Las diferenciaciones equivalen a pautas transindividuales que son estables frente al movimiento de los individuos. Configuran una estructura social objetiva, independiente de los individuos, que controla a éstos mediante jerarquías y conexiones.

La desigualdad que surge de la estratificación es modificada y atenuada por la relativa movilidad social. El avance de la división y la especialización del trabajo hace progresar la complejidad de la sociedad, contribuye a diferenciarla en clases y grupos, y a su vez se modela o refuerza según la jerarquía diferenciadora. Multiplica las interrelaciones, las comunicaciones y los intercambios dentro del sistema social. Genera una gran diversidad de rangos, status, roles, personalidades, comportamientos y destinos individuales, en el ascenso y en el descenso sociales.

Dado que toda sociedad es contradictoria y móvil, y se define por su formación y reproducción continuas, es perceptible la importancia que adquieren las instancias donde se sitúa la *capacidad de generación y definición de significados.* Las sociedades, todas ellas pero

sobre todo las más complejas, necesitan para mantenerse y desarrollarse un subsistema constituido por dos tipos de elementos. Por una parte, las *informaciones organizativas:* conocimiento, saber qué y saber cómo, sociales, lenguaje, sistemas conceptuales. Por la otra, las *reglas generativas* de modelos de conducta, los esquemas –programas para la estructuración y el despliegue de los procesos sociales, y para la regulación social (valores y normas, socialización de personalidades y conductas, penalización de desviaciones). En conjunto, las informaciones organizativas y las reglas generativas constituyen y definen la *cultura.*[10]

Producida a partir de complejidades (ecosistémicas, biológicas, económicas, sociales, políticas), la cultura se desarrolla no sólo como producto altamente complejo. Es un sistema generativo que controla la existencia fenomenal de la sociedad, para asegurar su mantenimiento, su integridad, su identidad, su reproducción en la invariancia, su permanencia y su cambio. Contribuye a crear y sostener la complejidad social que permite todos los otros aspectos del desarrollo social y humano, y sin lo cual dicha complejidad se derrumbaría para dar lugar a un nivel organizativo más bajo del sistema. Se presenta a la vez como centro epigenético con autonomía relativa, circuito auto-productor y auto-reproductor que contribuye a la auto-producción y a la auto-realización de la sociedad.

El campo de la cultura es coextenso con un continuo constituido –tanto desde el punto de vista genético como lógico– por las diversas formas de ideología (representaciones puramente ilusorias, mitologías, supersticiones, religiones, filosofías, morales, derechos, ideales artísticos)[11] y por las ciencias sociales y físico-naturales.[12]

4. *El cambio social*

Previo al análisis del sistema político y del Estado es pertinente considerar la cuestión del *cambio social,* sobre todo porque esta ins-

10 Sobre la cultura, ver Morin, *Le paradigme. . .* , cit.; A. Kroeber and C. Kluckhohn, *Culture, a critical review of concept and definitions,* Harvard University, Cambridge, 1952; Jacques Ruffié, *De la biologie à la culture,* Flammarion, Paris, 1976.

11 Sobre ideología, ver: Karl Mannheim, *Ideology and Utopia,* Harverst Bookds, New York; Nigel Harris, *Beliefs in society-The problem of ideology,* Pelican Books, 1971; Joseph Gabel, *Idéologies,* Editions Anthropos, Paris, 1974; Alvin W. Gouldner, *The dialectic of ideology and technology-The origins, grammar and future of ideology,* The Seabury Press, New York, 1976.

12 Sobre la ciencia, ver bibliografía citada en nota (7), y M. Kaplan, *La ciencia en la sociedad y en la política,* SEP-Setenta, México, 1975.

tancia contribuye al esclarecimiento de la naturaleza, las funciones y los problemas de aquéllos.[13] Esta cuestión será considerada en dos dimensiones: la de la génesis y problemática del cambio, y la de su tipología.

A. *Génesis y problemática del cambio*

Se considera aquí en relación a la presencia del tiempo y la heterogeneidad estructural, a los actores y prácticas sociales, y a la dialéctica dinámica externa-dinámica interna.

a) *Presencia del tiempo y heterogenidad estructural.* La presencia del tiempo en toda sociedad se relaciona con su heterogeneidad estructural. Los elementos y subsistemas de una sociedad no tienen el mismo origen, trayectoria ni edad. En todo sistema social coexisten fuerzas, relaciones, organizaciones, sometidas de manera diferencial a los efectos del tiempo. La sociedad las jerarquiza, y se da con ellos sus caracteres específicos, pero no suprime las incompatibilidades que nacen de las diferencias de génesis, evolución y duración. Se crean así diferenciaciones, tensiones, puntos de ruptura, movimientos, dinámicas diferenciadas, tendencias a conservar o a transformar el sistema y sus elementos componentes.

El tiempo somete a la sociedad y a sus integrantes a la triple coacción del pasado, del presente y del futuro.

La coacción del *pasado* inmediato se ejerce a través de los elementos heredados, del suministro de la continuidad y de la definición previamente acuñada del sistema vigente (peso de la tradición; inercias del lenguaje, de las actitudes y comportamientos).

La coacción del *presente* es ejercida por elementos muy recientes y actuales, y se manifiesta en el orden que prevalece, en la definición inmediata de la sociedad como resultante de la praxis de diversos actores sociales y de sus interacciones.

La coacción del *futuro* está dada por la presencia y la actividad de fuerzas y tendencias de desarrollo, y de elementos para definir y optar, entre diversas posibilidades presentes en toda formación social, buscando la actualización de configuraciones por venir.

Toda sociedad está ligada a las tres historias, sin que se pueda pre-

[13] Sobre el cambio social, ver Georges Balandier, *Sens et puissance,* Presses Universitaires de France, Paris, 1971; Yves Barel, *La reproduction sociale-Systèmes vivants, invariance et changement,* Anthropos, Paris, 1973; *Los cambios sociales-Fuentes, tipos y consecuencias,* compilado y presentado por Amitai Etzioni y Eva Etzioni, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

decir cuál de ellas prevalecerá. A partir y a través de estas dimensiones, toda sociedad revela en la acción sus diferentes aspectos y periodizaciones: la *breve duración* (individuo, acontecimiento, pequeña historia, coyuntura), la *duración media* (intervención de unidades sociales y grupos colectivos), la *larga duración* (despliegue en los siglos, manifestación de estructuras y sistemas). Revela también las desigualdades sectoriales en cuanto al sentido, la intensidad y la rapidez de los cambios: sectores más lentos o polos de freno que mantienen la continuidad; sectores más rápidos o polos motores que operan a favor del cambio; sectores ubicados entre aquéllos y sometidos a transformaciones inducidas.

De ello deriva un movimiento diferencial de los subsistemas de la sociedad, en función del cual ésta no se transforma en bloque. Presenta continuidades y discontinuidades; reproduce relaciones sociales y produce otras nuevas; combina la repetición y la diferenciación. La sociedad es sede de un enfrentamiento permanente entre factores y dinamismos de continuidad y orden, y de cambio y desorden, en balance inestable. La conjunción de dinamismos y coacciones hace que la sociedad sea portadora y objeto de un debate incesante que contribuye a constituir y a manifestar la pluralidad de aquélla y cuestiona la reproducción pura y la simple continuidad.

b) *Actores y prácticas sociales*. Los dinamismos se manifiestan por y a través de actores sociales, de sus prácticas, sus cálculos, sus opiniones, que contribuyen a la génesis del cambio social y a la determinación de sus modalidades.

La escasez y la competencia por la mejoría de la propia situación, la imperfecta correspondencia de estructuras y subsistemas en la sociedad global, la vigencia de normas y códigos equívocos, el margen de indefinición en las relaciones y prácticas sociales, la multiplicidad y heterogeneidad de las instancias sociales, crean la necesidad y la posibilidad de que los actores sociales (individuales y colectivos) sean no sólo pasivos sino también activos, para obtener ventajas o para replantear su posición en la sociedad. Pueden interpretar, solicitar, usar, manipular, tratando de orientar según sus intereses y valores las relaciones sociales en que participan. Intervienen en función de sus cálculos y estrategias. Recurren a la innovación, a la crítica y a la impugnación. Operan sobre el sistema social, y contribuyen a darle un carácter aproximativo y vulnerable. Oscilan en un continuo entre las estrategias posibles, las adoptadas y las realmente efectivizadas.

Los actores son inseparables de sus *prácticas sociales*, que los constituyen, expresan y definen, y revelan las posiciones en que se

ubican y los ejes en que operan. Las prácticas se interrelacionan en un continuo multidimensional en el cual se pasa de una a otra práctica por implicaciones sucesivas. Pueden ser clasificadas, según que los actores se ubiquen en mayor o menor grado *dentro o fuera del orden* existente.

Los actores son colectivos (clases, grupos, organizaciones, instituciones), o individuales. La sociedad y el individuo no son categorías rígidas y claramente separadas, que se ajustan una a la otra en una integración perfecta y con una funcionalidad inequívoca. Forman un *ambisistema* de unidad-pluralidad, de confusión-distinción en el desarrollo, en que unas y otras se constituyen y usan mutuamente, a través de relaciones de complementariedad, cooperación, solidaridad, competencia, contradicción o antagonismo. La sociedad no existe sin los individuos. La diversidad social está influida por la diversidad individual, y ambas se presuponen y utilizan recíprocamente.

Las relaciones entre los individuos, entre ellos y los grupos, y entre éstos y los individuos con la sociedad, oscilan entre un polo de complementariedad-cooperación-solidaridad, y un polo de competencia-conflictividad-antagonismo; entre el egocentrismo individual y grupal y el sociocentrismo colectivo; entre la rigidez de la jerarquía y la movilidad de los grupos e individuos; entre el orden y el desorden. Entre ambos polos se dan oscilaciones, combinaciones aleatorias, servicios mutuos, que configuran una zona intermedia de contradicciones, indecisiones y ambigüedades.

La sociedad nunca logra más que una integración relativa e incompleta de las pulsiones, los conflictos y las agresiones. Está siempre afectada por el desorden que amenaza con desintegrarla, pero que, al mismo tiempo da a la sociedad su complejidad, su diversidad, su flexibilidad, y refuerza su capacidad de reorganización. El desorden puede ser absorbido por la organización, recuperado y transformado en jerarquía, mantenido en la periferia como marginalidad, o expulsado fuera del sistema como desviación. Orden y desorden renacen sin cesar, la sociedad —como dice Edgar Morin— se reorganiza y se autoproduce sin cesar porque se desorganiza y se auto-destruye sin cesar.

c) *Dinámica interna y dinámica externa.*[14] La interrelación entre la dinámica interna de una sociedad y la que proviene de su inserción en

[14] Sobre las dinámicas externa e interna en el cambio ver entre otros: Paul Baran, *La economía. . .* , cit.; Samir Amin, *Le développement inégal,* Editions de Minuit, Paris, 1973; Jacques Valier y otros, *Sur l'impèrialisme,* Revue Critique de lá Economie Politique, Paris, julio-diciembre 1973.

un sistema internacional, obliga a distinguir el cambio procedente del desarrollo del sistema nacional, de los cambios resultantes de la relación con el exterior, y rescatar la imbricación y la interacción entre ambas dinámicas.

Las relaciones de exterioridad de una sociedad tienen consecuencias internas para ella. La especificidad de una sociedad nacional y de sus principales subsistemas deriva a la vez de su propia historia y de sus relaciones con las sociedades extranjeras y con el sistema internacional. Las relaciones internacionales afectan los principales niveles de la realidad social interna. Provocan en el tiempo una diferenciación cada vez más acentuada entre las diferentes sociedades. La dinámica externa puede volverse dinámica de dominación. La relación de dependencia ha llegado a constituir para gran número de países un sistema de referencia fundamental, determina la totalidad y permite situar e interpretar las transformaciones parcelarias.

Dinámica externa y problemática de la dependencia constituyen un aspecto decisivo pero no exclusivo. La acción externa no es el único factor a considerar. No se ejerce tampoco de modo unilateral, inmediato y mecánico, en un solo sentido ni en una dimensión única. Es un proceso pluridimensional y multívoco. La dependencia es una relación: supone por lo menos dos órdenes de fuerzas, de formas y de dinámicas, en permanente interacción. Los aspectos y niveles internos tienen su existencia y su movimiento inherentes; se articulan y reactúan entre sí, y con los factores de tipo externo sobre los cuales pueden influir en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y del sistema internacional, pero agrega sus particularismos, sus peculiaridades y sus mediaciones, sus coyunturas y sus azares. Al mismo tiempo, el dinamismo interno pasa a integrar y a modificar la composición, la orientación y el funcionamiento de los actores, de las fuerzas y de los procesos de tipo externo.

La imbricación y la dialéctica de lo interno y de lo externo, sus implicaciones y consecuencias, inciden en la configuración de las fuerzas y estructuras socioeconómicas, culturales, políticas y estatales, todo lo cual a su vez repercute en relación y en la dinámica de la dependencia. A ello se agrega la constatación de los límites de la expansión de las relaciones internacionales de dominación-subordinación, emergentes a partir de cambios en el entorno internacional y en el interior de las sociedades dominadas.

Reconocida la importancia de la dinámica externa, debe recordarse en sentido inverso que ella no llega a ser determinante en un sentido

absoluto. Sus fuerzas aceleran o frenan, modifican o bloquean por un tiempo los procesos de estructuración y cambio en las sociedades nacionales, pero no bastan para constituirse en un agente exclusivo.

B. *Elementos para una tipología del cambio*

A este respecto se toma en cuenta como categorías básicas: cambio inherente al sistema y mutación histórica; crecimiento y desarrollo; reforma y revolución; proyecto histórico.

a) *Cambio inherente y mutuaciones.*[15] Estructuras y sistemas sociales sufren continuamente *cambios inherentes* a sus condiciones de existencia y de composición, a su funcionamiento y a su reproducción, a sus tendencias a la realización de sus potencialidades de desarrollo. A través de la diferenciación, la especialización y la complejización, ciertas fuerzas dominantes en la sociedad reproducen las relaciones que aseguran su permanencia y su ajuste dinámico, en un movimiento no destructurante sino sometido a estructuras.

Las *mutaciones* son una serie de cambios múltiples y acumulados, que afectan varias instancias de la sociedad, de manera profunda y más o menos irreversible; incluso las crisis que resultan de estos cambios. Una mutación implica el paso de una estructura a otra, de un sistema de estructuras a otro; la emergencia de diferencias en relación a la mera reproducción estricta de las relaciones sociales básicas; el predominio de la ruptura sobre la persistencia de la identidad fundamental. Las mutaciones pueden ser parciales o globales, y su conceptualización se relaciona con la categoría de crisis.

Las *mutaciones* parciales son asimilables a brechas producidas por las innovaciones y por los procesos y formas de interiorización del cambio, con las consiguientes distorsiones, desiquilibrios y obstáculos a un movimiento sincronizado de la sociedad. Una acumulación de mutaciones parciales puede desembocar en una nueva combinación de las relaciones de interdependencia y mutua determinación entre los elementos constitutivos que definen distintos tipos de sociedad. Se entrará así en una fase, no de mera repetición, sino de diferenciación, que puede llegar a identificarse con la mutación *global.* Esta no equivale a la mera acumulación cuantitativa de innovaciones parciales. Se presenta como una crisis, el fin de una sociedad y el comienzo de otra, en la medida en que no se siguen reproduciendo las rela-

15 Sobre cambio inherente y mutaciones, ver G. Balandier, *Sociologie des mutations, sous la direction de Georges Balandier,* Anthropos, 1970.

ciones constitutivas de la sociedad. La crisis, sin embargo, también está sometida a la ley histórica del *desarrollo desigual y combinado* de las sociedades. No alcanza al mismo tiempo, del mismo modo y con los mismos efectos, a los diferentes sectores sociales. Puede atenuarse en algunos niveles y agravarse en otros. Puede haber crisis en la sociedad, sin crisis económica o política en sentido clásico, o a la inversa.

La mutación debe ser irreversible, demostrar su capacidad de perduración en la constitución y en el mantenimiento de una nueva configuración social, sobre todo en términos de nuevas relaciones, normas formas de dominación y de reproducción de las estructuras que ha hecho surgir. La mutación global no excluye la subsistencia de residuos y recurrencias de la vieja sociedad. La historia es un largo inventario de mutaciones fracasadas.

b) *Crecimiento y desarrollo.*[16] Como proceso y como resultado, el *crecimiento* se caracteriza por el aumento gradual de propiedades cuantitativas, mensurables y cifrables; la continuidad; la fácil previsibilidad por extrapolación a partir de datos; v.gr. aumento del producto bruto, de la población, etc.

El *desarrollo* implica el surgimiento de propiedades nuevas de diversidades cualitativas; la complejización y el enriquecimiento de las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; la creación de formas, valores, ideas, estilos de vida, diferencias; la discontinuidad, los saltos, los imprevistos, los azares; y, por consiguiente, la imposibilidad de predicción a partir de la extrapolación lineal de los datos disponibles en un momento dado.

Es posible el crecimiento sin desarrollo, y a la inversa –durante algún tiempo al menos– el desarrollo sin crecimiento. No existe ligazón mecánica ni automática entre ambos aspectos de un proceso histórico global.

c) *Reforma y revolución.*[17] Un proceso de *reforma* constituye una experiencia de actualización. Pretende realizar adaptaciones inevitables, dando a las modificaciones que produce las cualidades de transformaciones profundas que inciden sobre las estructuras fundamenta-

16 Sobre crecimiento y desarrollo, ver Y. Barel, *La reproduction.* cit.; H. Lefebvre *Le manifeste différentialiste,* Gallimard, Paris, 1970; H. Lefebvre, *La survie du capitalisme-La reproduction des rapports de productions,* Antrhopos, Paris, 1973.

17 Ver A. Decouflé, *Sociologie des révolutions,* Presses Universitaires de France, Paris, 1968; Jean Baechler, *Les phénoménes révolutionaires,* Presses Universitaires de France, Paris, 1970; W. F. Wertheim, *Evolution and revolution-The rising waves of emancipation* Penguin Books, London, 1974.

les, pero permaneciendo más aquí del umbral crítico que determina una verdadera mutación.

La *revolución* es una forma política particular de mutación social. Expresa una voluntad de provocar la irrupción de un sistema social por venir, acelerando procesos largo tiempo operantes que han preparado y vuelto necesaria la mutación, determinando la emergencia de configuraciones potenciales de elementos de fuerzas en suspensión dentro de la sociedad vieja. Se prepara en los lugares de la sociedad donde más tiempo se ha rechazado lo que contradecía el orden establecido y donde se ha ido formando alguna contrasociedad. Se define como agente de ruptura, iniciadora de nuevas condiciones de existencia, que hace surgir el discurso oculto de los cambios que la vieja sociedad rehúsa. Afecta de manera variable las diversas instancias de la sociedad, promoviendo nuevas desigualdades sectoriales en la orientación, la intensidad y la rapidez de los cambios.

Las estrategias y los objetivos de las revoluciones se pueden buscar y lograr por acciones que operan desde abajo hacia arriba y trastruecan y transforman toda la sociedad; o por acciones que se desarrollan desde arriba hacia abajo, a partir y a través de un Estado autoritario conducido más o menos inteligentemente, que realizan cambios y cumplen a su manera, incompleta y desviadamente, los objetivos políticos y económicos de la revolución por abajo (referencias de Engels al bonapartismo y el bismarckismo posterior a 1848; concepto de revolución pasiva en Gramsci).

d) *El proyecto histórico.* El concepto de proyecto histórico se refiere al hecho que toda sociedad es un orden aproximativo y móvil, ligado a varias historias: la ya realizada y sus concreciones-rastros; la que se cumple; la posible que lleva en su seno. Toda sociedad es un conjunto heteróclito, combinación de elementos mezclados, determinismos y libertades, acontecimientos y azares. En este contexto, los actores ordenan sus prácticas según varios ejes y orientan su futuro según diferentes alternativas. Surge así en toda sociedad un espacio abierto a la libertad humana, para contribuir a conformar aquéllas y a darle su sentido, y para la actualización de las diversas posibilidades, sin que pueda predecirse cuál de las configuraciones potenciales terminará por actualizarse y prevalecer.

La continuidad histórica no es entonces rectilínea. La sociedad no está condenada a la imitación ni a la repetición; dispone de un margen de libertad de opción, de flexibilidad de existencia, de imprevisibilidad, de creación colectiva. La sociedad aparece —en las palabras de Jacques Berque— no sólo como dato sino como proyecto.

Así, por una parte, historia y sociedad como tales carecen de racionalidad inmanente y plena, de finalidades predeterminadas que preexistan a los hechos y sean expresión de alguna fuerza demiúrgica. Las orientaciones y vicisitudes de la historia y de la sociedad son resultado de las relaciones de grupos e individuos, en un entrelazamiento de los determinismos, las espontaneidades, las voluntades conscientes y los azares. El sector no dominado de fuerzas naturales, sociales y culturales sigue siendo grande y poderoso, continúa imponiendo determinismos y fatalidades, en parte aparentes y en parte reales. Si no existen determinismos en sentido estricto, existen procesos determinados, productos de la acción de los hombres, combinaciones de lo humano y lo inhumano que se vuelven contra aquéllos y los amenazan. Las luchas por la superación de las condiciones heredadas y por la emergencia de formas sociales nuevas y superiores no están destinadas fatalmente a triunfar. Los individuos y grupos pueden resultar inadecuados, equivocarse, ser derrotados. El proceso histórico es sinuoso y accidentado, y rara vez se cumple en acuerdo estricto o aproximado con las previsiones y las esperanzas de las sociedades, los grupos y los individuos, aún los más lúcidos y enérgicos (las *ironías de la Historia* de que hablaban Hegel y Engels). Con frecuencia, las realizaciones históricas concretas se alejan de los proyectos originales, o no se efectúan en la dirección prevista por la teoría o la ideología. Las transformaciones posibles pueden frustrarse, o no resultar tan radicales como se supuso. Todo avance histórico a la vez resuelve y genera problemas, plantea nuevas posibilidades y desafíos, realimenta la interminable espiral de la historia que, en sus mejores momentos, no deja de ser una marcha incierta hacia lo desconocido. La opción y el voluntarismo sociales tienen sus límites. La sociedad se hace y se transforma, pero en el interior de coacciones más o menos definidas.

La evaluación realista de fuerzas, tendencias y obstáculos debe inocular a la vez contra el optimismo superficial y mecánico, y contra el pesimismo y la desesperanza. La historia no es insensata ni absurda. Crea lo inesperado a partir de lo determinado, combina el azar y la necesidad, la derrota y el triunfo, la catástrofe y la creación superadora, nunca completas. La totalidad sigue abierta, deja lugar a nuevos enfoques, opciones, propuestas y estrategias. La evolución humana no está encadenada fatalmente a la historia que se ha vivido hasta el presente. Las posibilidades del ser humano aún no están totalmente explotadas, en especial en cuanto a sus aptitudes para la autoorganización, la creatividad y la conciencia. La actualización y el

desarrollo de esas aptitudes requieren desarrollos de contextos socioculturales suficientemente complejos, la marcha hacia una *metasociedad*, y ello a su vez exige una nueva ciencia del hombre y una nueva política. La interacción entre sociedad, ciencia, conciencia y política está abierta. Esta dialéctica es parte de otra más vasta entre la desorganización y la reorganización históricas que trabaja a todas las sociedades del mundo, con sus ensayos y errores, sus componentes y secuelas de desórdenes y crisis, y sus fracasos y triunfos ambos parciales, todos ellos a la vez riesgos de regresión y condiciones de progreso, y la posibilidad de un nuevo nacimiento del ser humano y de la emergencia de la nueva sociedad hipercompleja.

5. *La instancia política*

A partir de algunas premisas y resultados del análisis anterior, y de su elaboración, es posible considerar varias cuestiones centrales de la instancia política de la cual el Estado es la manifestación culminante: sus raíces, caracteres y efectos, el papel del personal político.

Los hombres socialmente considerados hacen su historia, total o parcialmente, en condiciones no elegidas por ellos, a través de una combinación de lucidez y ceguera, sin saber nunca totalmente cómo ni por qué, de modo inconsciente, irracional y desorganizado. A través del proceso histórico, el elemento conciente y racional ha tendido a incrementarse sin llegar a prevalecer completamente sobre los elementos espontáneos e ilusorios. Los resultados y los productos de la acción de los seres humanos se *alienan*. Escapan a su voluntad, a su conciencia y a su control, toman formas abstractas (mercancía, mercado, dinero, capital, ideologías, aparatos organizativos) que parecen asumir existencia independiente, se vuelven realidades soberanas y opresivas, se tornan contra los individuos y los arrastran a destinos inhumanos.

Sobre la base a partir de los grados y las formas de desarrollo de la técnica, de la división social del trabajo y de las funciones, de la producción y el intercambio, se crea y se mantiene en cada sociedad y en cada etapa histórica un sistema de estratificación y movilidad sociales. La diversidad y la movilidad de clases y sus subconjuntos, sus diferencias y antagonismos no excluyen y por el contrario suponen una división entre hombres que mandan y otros que obedecen, relaciones de autoridad y acatamiento, y un tipo de polarización. La contraposición básica se da entre clases dominantes y dominadas. Dentro de las primeras existen siempre grupos hegemónicos y grupos subordi-

nados. Las capas, los estratos y grupos de las clases dominadas anudan y desanudan formas de coincidencia, cooperación y conflicto entre sí y con sectores componentes de las clases dominantes.

Clases y grupos recurren en sus luchas a todos los medios eficaces en disponibilidad: violencia física; riqueza material; número y organización; elaboración y manipulación de la cultura y la ideología. Estos instrumentos son utilizados en el marco de un plan más o menos deliberado y elaborado, como parte de una estrategia general que a su vez comprende tácticas parciales. Estrategias y tácticas, sus variaciones y sus alcances influyen sobre las estructuras y los procesos, mantienen el sistema en lo esencial o lo transforman con mayor o menor profundidad; pueden incluso afectar gravemente la cohesión, el equilibrio y la existencia misma de la sociedad (revoluciones, guerras, crisis de disolución).

Clases y grupos combaten por el reparto de la riqueza y el poder. Unas y otros no dejan sin embargo de constituir al mismo tiempo la unidad de la sociedad global, basada en la división y la complementariedad de funciones y tareas; comparten en mayor o menor grado el interés por la conservación de las bases mismas del sistema como prerrequisito para su supervivencia y desarrollo y los de la vida civilizada misma.

En toda sociedad se plantea y se debe resolver, de un modo u otro y en permanente reajuste dinámico, el problema de cómo hacer coexistir la *ecuación grupo hegemónico-clases dominantes-clases dominadas,* generadora de toda clase de tensiones y conflictos, con las necesidades de cohesión, equilibrio y permanencia de la sociedad global. El ordenamiento básico de cualquier sistema, la jerarquía clasista, el predominio de una clase dominante o de una fracción hegemónica, se obtienen y se explican por la combinación siempre variable y en permanente reajuste de dos elementos. Por una parte, la coacción, la fuerza material y desnuda, la represión violenta, que no basta para constituir y mantener un sistema, y actúa como recurso de reserva para momentos excepcionales de crisis o para individuos y grupos recalcitrantes. Por otra parte, se debe operar de modo permanente por medio de una concepción general del mundo y de la existencia, elaborada o asumida por la clase dominante o la fracción hegemónica, e impuesta al resto de la sociedad, expresada y actuante a través de la religión, la filosofía, la ética, los valores, el estilo de vida, las costumbres y gustos, el sentido común. En otras palabras, a través de la *hegemonía,* la dirección político-intelectual-moral, que permite a los dominantes crear y conservar el consentimiento, la adhesión

activa o la aceptación pasiva de los subordinados y dominados respecto al tipo de sociedad en que viven. Lucha e integración, violencia y consenso, no son fenómenos separados, sino momentos diferentes pero estrechamente ligados de un proceso general único.[18]

Toda sociedad resulta así heterogénea, contradictoria, móvil; sede de tensiones permanentes entre fuerzas y tendencias de conflicto y disgregación, y fuerzas y tendencias de cohesión, integración, equilibrio. La reproducción y la continuidad de las relaciones sociales fundamentales no marchan por sí solas ni se aseguran mecánicamente. Diversas fuerzas y tendencias en coexistencia y en contraposición actúan en diferentes sentidos: como simple lucha contra la entropía que afecta la continuidad del sistema, para asegurar su mantenimiento; en búsqueda de lo que puede contribuir al progreso del sistema, a la más completa realización de sus posibilidades intrínsecas, a su desarrollo; o bien para su completa transformación. Ninguna sociedad logra el ajuste automático de ella misma a sus propios componentes y procesos internos, ni éstos entre sí, ni de todo ello a los diversos entornos (medio ambiente natural, conjunto de sociedades integrantes del sistema internacional). La continuidad de una sociedad dada no equivale a su estricta reproducción en el tiempo. La acción de la dinámica interna crea cambios difícilmente controlables. La entropía presente en todo sistema social genera el desajuste entre los elementos y niveles de la sociedad, el desgaste de éstos y de las relaciones básicas, el funcionamiento a rendimiento decreciente del conjunto. Estos procesos negativos son reforzados por las incertidumbres del consenso social, el debilitamiento de la adhesión del mayor número de los actores sociales y de la voluntad colectiva. Se abren brechas entre los valores y normas que fundan y mantienen la sociedad oficial, y la práctica de los actores sociales. Por consiguiente, la reproducción y la continuidad de las relaciones sociales fundamentales se realizan, se mantienen y se modifican por un juego de aproximaciones sucesivas, a través de compromisos permanentes entre la continuidad y la discontinuidad.

Toda sociedad es siempre un *orden plural y aproximativo.* Se crea y se caracteriza por los esfuerzos constantemente renovados de fuerzas de sentidos distintos o divergentes, y por la coexistencia del orden, el desorden, los desequilibrios y las incertidumbres. Es portadora

[18] Sobre el concepto de hegemonía, véase los textos de Gramsci, y también Hugues Portelli, *Gramsci y el bloque histórico,* Siglo XXI, México, 1973; A. R. Buzzi, *La teoría política de Antonio Gramsci,* Editorial Fontanella, Barcelona, 1960; Giorgio Bonomi, *La théorie gramscienne de l'Etat,* en "Les Temps Modennes", No. 343, Février 1975.

de varias versiones o configuraciones de sí misma, más o menos compatibles, competitivas u opuestas. Está abierta a varios futuros posibles, siempre en vías de hacerse, de rehacerse y de modificarse, replanteada de modo virtualmente permanente.

Esta perspectiva revela y subraya la importancia de las instancias donde se sitúa el *poder de opción, de decisión, de orientación y de constitución;* la fuerza determinante y condicionante de lo político en el sentido más amplio del concepto. La *política* puede ser genéricamente definida como el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructuras y procesos, que resisten, o a la inversa expresan y refuerzan, los dinamismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales; que reducen, o bien aumentan, las discontinuidades y fracturas; que limitan, o por el contrario amplifican, los efectos modificatorios resultantes de la acción del tiempo.

La variable fundamental en la instancia política es el *poder.*[19] Es la capacidad de unos para coaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas, sus jerarquizaciones y combinaciones, sus modos de uso y disfrute. En cualquier sociedad, el poder aparece como un continuo de elementos y formas que se diferencian y entrelazan, que ordenan las relaciones entre los grupos e individuos e imponen la voluntad de unos sobre otros, mediante combinaciones específicas de niveles, objetivos, instrumentos, mecanismos, procesos y resultados (empresa, familia, escuela, iglesias, otras instituciones sociales; aparato político, Estado; dominación, fuerza, manipulación, autoridad, etc.).

Una forma específica de poder, el *poder político,* surgido de las desigualdades y de los enfrentamientos, debe defender y conservar la sociedad, a partir y en contra de sus propias contradicciones y debilidades, o bien reestructuraria en su totalidad a partir de un nuevo proyecto histórico. El poder político constituye una forma específica y finalmente decisoria de ordenamiento de las relaciones entre las clases, y de la imposición de la voluntad de un grupo o fracción hegemónica sobre otras clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas, mediante una combinación específica de lucha e integración, de coacción y de consenso. Todo análisis concreto debe pues responder siempre en definitiva a una serie de preguntas básicas:

[19] Sobre la noción de poder, ver Pierre Birnbaum, *Le pouvoir politique,* Dalloz, Paris, 1975, selección de textos comentados; *Political sociology,* edited by Alessandro Pizzorno, Penguin Modern Sociology Readings; F. Bourricaud, *Esquisse déune théorie de l'autorité,* Plon, Paris, 1969; W. J. Mackenzie, *Power, violence, decision,* Penguin Books, 1975; Martin Wight, *Power politics,* Royal Institute of International Affairs, Penguin Books, 1979.

¿Quién ejerce el poder? ¿En representación y para beneficio de quiénes? —¿Para qué?— ¿De qué modo?

La naturaleza y el contenido del poder político, sus modalidades y los resultados de su ejercicio, son inseparables en las sociedades modernas y contemporáneas de un triple proceso referido a: i) la tendencia de la esfera política a autonomizarse relativamente de la esfera socioeconómica y del sistema en su conjunto; ii) el desarrollo y la primacía de la organización y la especialización políticas; iii) la emergencia y la afirmación de la categoría de políticos profesionales. Estos tres niveles-procesos interconectados se relacionan estrechamente con el surgimiento, el avance, la universalización de la *división social del trabajo.*[20]

Esta distribuye a los individuos en diferentes lugares de la sociedad, los condiciona y determina según esta ubicación, fragmenta el sistema en grupos de intereses divergentes y opuestos. El interés de ciertos individuos y grupos es satisfecho en detrimento del interés de los otros; el bien de unos es el mal de otros. La multiplicidad de conflictos sociales, su intensificación y su profundización, amenazan la estabilidad y la integridad del orden social, y pueden desembocar en la autodestrucción del sistema por la anarquía y la guerra civil.

Resulta imposible en consecuencia la política como actividad directa de una comunidad auténtica, a la vez homogénea y totalizada, constituida y operada por todos sus miembros iguales y solidarios. La ausencia de un interés general imposibilita la reivindicación del bienestar de la sociedad a través de la satisfacción de las necesidades fundamentales de todos los individuos, todo ello como finalidad social universal que actúe como factor determinante de las acciones políticas. Las actividades de los individuos no pueden ser colocadas en un pie de igualdad como actividades humanas universales. Por el contrario, a partir y en función de las diferenciaciones y contradicciones de intereses, distintas orientaciones y prácticas políticas coexisten espacial y temporalmente. Cada una de ellas identifica sus intereses particulares con la utilidad general y excluye a las otras como más o menos nocivas para el bienestar de la sociedad.

La sociedad resulta impotente para gestionar por sí misma sus asuntos y para desplegar una actividad directa en el interés general. Se ve obligada a crear funciones comunes de las que no puede pres-

20 Ver Ljubomir Tadić, *Le proletariat et la bureaucratie*, y Andrija Kresić, *Politique et communauté humaine*, en *Etatisme et autogestion-Bilan critique du socialisme yougoslave*, Anthropos, Paris, 1973; Max Weber, *Politics as a vocations*, en Gerth and Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958.

cindir. Las cuestiones que hacen a la existencia, reproducción, funcionamiento y gestión de la sociedad, son atribuidas a categorías particulares de individuos competentes y a instituciones especiales que en conjunto asumen las funciones políticas y configuran la instancia política. Quienes desempeñan las funciones políticas constituyen una rama de la división social del trabajo en el sistema total; adquieren intereses particulares; tienden a la independencia relativa respecto a sus fuentes, bases y justificaciones originarias.

A través de la historia, las sociedades se han visto sometidas cada vez más a la ley de una *politización irreversible*. La política se separa cada vez más de la sociedad, y adquiere un grado creciente de poder sobre ésta. Se especializa cada vez más como actividad estructurada en la sociedad. Se vuelve esfera particular que aspira al monopolio y a la independencia. De medio, se transforma en fin exterior y superior a la sociedad. La esfera socioeconómica, la soberanía del pueblo, se alienan en relación a la esfera política y en su beneficio. El pueblo pasa a ser de sujeto a objeto de la historia. Los intereses humanos son subordinados a los intereses políticos. La política tiende a politizar todas las otras actividades y relaciones humanas; les imprime el sello de la intención política; mide todos los valores según su adecuación y conveniencia respecto a los intereses políticos (moral maquiavélica). Este amoralismo inherente a la política es ocultado por una identificación entre la práctica y la línea políticas y su utilidad social. Las fuerzas, las actividades, las organizaciones, las direcciones políticas se presentan siempre como representaciones del interés y del bienestar generales, como único factor social universal. Pretenden estructurar y defender el orden social, garantizar su integración, su estabilidad y su permanencia contra las tensiones y amenazas, mediar y solucionar los conflictos.

La política misma contribuye al surgimiento, la multiplicación y el refuerzo de una constelación de contradicciones: entre la teoría y la ideología de la política y su realidad; entre la política y la sociedad civil, y entre una y otra y el individuo; entre el hombre y el ciudadano, la vida privada y pública; entre la política de hecho y la política de derecho. La política y los políticos tienden a mantener las condiciones originarias a que se hizo referencia y que son la razón de su existencia.

A la *dialéctica general entre la sociedad y la política*, de alienación y oposición entre ambas, se agrega –como segunda fase de desarrollo a la vez histórica y lógica–, *la dialéctica en el interior de la superestructura política de la sociedad*, a través de las relaciones entre

diferentes fuerzas políticas. Las categorías socio-económicas particulares, con intereses propios y diferenciados, acceden a la conciencia de su particularidad en la sociedad; de "grupo en sí" pasan a ser "grupo para sí". Sus componentes más concientes y enérgicos se organizan para actuar en la defensa de los intereses particulares de la respectiva categoría social. Revisten las formas de fuerzas políticas dotadas de fuerza material (número, organización, cohesión, movilidad y combatividad). Movimientos y partidos políticos, nacidos de los intereses socio-económicos de diferentes clases, capas, estratos, grupos de la población, se vuelven sujetos colectivos de la política y establecen entre sí relaciones de diferenciación, coincidencia u oposición. A partir de su propia fuerza luchan por el poder político, tratan de usar al Estado como mediador y como su propio medio (actual o posible).[21]

En una tercera fase, aparecen y se desarrollan *funciones específicamente políticas* que determinan la *especialización de las estructuras políticas, la profesionalización de la política, la creación de intereses propios de los políticos profesionales.* Se trata de un proceso correlativo al desarrollo del Estado moderno y contemporáneo. Al permitir el control de un número creciente de instrumentos de dominación, al Estado se vuelve el botín de la lucha y la presa principal de los políticos para la conquista y el ejercicio del poder. Este campo específico y diferenciado de relaciones competitivas hace que la lucha por el poder político requiera la constitución y la manipulación de *clientelas y alianzas.* Los partidos y el aparato del Estado establecen en su interior, entre sus componentes, y entre todos ellos y las clases, grupos e individuos, una serie de relaciones de intercambio. Estas adoptan diversas formas (apoyos y servicios, sus remuneraciones directas, protecciones, favores, privilegios, donaciones, corrupción) y movilizan a través de ellas hombres, oportunidades, empleos, ingresos, bienes materiales. Las relaciones de intercambio son la materia prima de toda empresa política. Las demandas y sus satisfacciones, y la invención de problemas específicamente políticos por el personal especializado, aseguran la estructuración de la lucha por el poder político y las condiciones de la rotación en las posiciones de mando.[22]

21 Ver Robert Michels, *Political parties-A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy,* The Free Press New York, 1962; Moisei Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques,* Seuil, Paris, 1979; Daniel Gaxie, *Les professionnels de la politique,* Presses Universitaires de France, Paris, 1973; Jean Charlot, *Les partis politiques,* Armand Colin, Paris, 1971.

22 Ver Gaxie, *Les professionels. . . ,* cit.

La división del trabajo, sus manifestaciones y consecuencias socioeconómicas, presuponen, generan y favorecen la separación creciente entre las actividades políticas por una parte, y las actividades sociales, en el límite hasta las luchas de clases, por la otra.

Potencialmente y en mayor o menor grado, los seres humanos son capaces de actividad múltiple, pero no pueden actualizar y desarrollar suficientemente esta capacidad. Su papel y su desempeño en los marcos de la división y especialización del trabajo limitan su actividad, permiten desarrollar una sola de sus capacidades en detrimento de las otras, les imponen la unidimensionalidad y la necesidad de las otras especializaciones. Se vuelve así insoslayable la necesidad de cuadros especializados que se ocupen de los problemas del sistema de su conjunto: los políticos, sus organizaciones y sus tareas; su conversión creciente en cuerpo profesional cuyo monopolio funcional está asegurado por la competencia, el saber hacer, que les otorga obediencia por su autoridad. La formación y la información especializadas de los jefes y cuadros políticos les aseguran la capacidad técnica en actividades poco o nada accesibles a las masas; los elevan definitivamente por encima de estas últimas que quedan sujetas a su mando. Este proceso y esta situación se refuerzan por la incidencia de otros factores.

En primer lugar, los políticos despliegan una tendencia natural a la *mistificación de su profesión.* Acentúan el carácter más o menos secreto de la política. La presentan de modo deliberado y sistemático como un arte sólo accesible a los iniciados en sus arcanos, los especialistas profesionalizados, dotados de aptitudes y recursos excepcionales. Complican las cuestiones más simples y las convierten en misterio sagrado del cual sólo la minoría ilustrada de los políticos tiene las claves para su comprensión y su solución.

En consecuencia, a las masas les resulta siempre difícil y con frecuencia imposible seguir y comprender a los políticos y ejercer sobre ellos algún grado de control técnico. Ello refuerza permanentemente la falta de entrenamiento, de conocimiento y de confianza en sus propias aptitudes y fuerzas. Ante los ojos de las masas y de la sociedad toda se verifica la incompetencia de aquéllas en todos los dominios de la vida política, la incapacidad del pueblo para dirigir sus propios asuntos y los del sistema total, la necesidad de la existencia de hombres que se ocupan de todo ello en lugar de las mayorías. El poder jerárquico de los dirigentes políticos como dueños de las situaciones y decisiones fundamentales, logra así un sólido fundamento empírico y un justificativo jurídico y moral. La mayoría de seres humanos co-

munes aceptan su conversión en objetos de la política que se les aparece como esfera sagrada y esotérica, y de los políticos como sacerdores de sabiduría sobrenatural.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la tendencia creciente a la *rutinización y a la diferenciación interna de la práctica profesional de los políticos.* A través de esta práctica y de la rotación en diversas funciones (partidistas, gubernamentales y administrativas), los políticos adquieren el saber qué y el saber hacer cómo, y refuerzan la tendencia a la inamovilidad de las funciones. Se acentúa además la diferenciación entre dos categorías de políticos.[23] Por una parte, los políticos ocasionales, los aficionados ilustres o independientes, que viven *para la política*, la consideran su vocación pero no dependen de ella, y cuentan con otras actividades para su subsistencia y para su realización personal. Por la otra, los que viven *de la política,* se comprometen en una carrera política, esperan de ella remuneraciones materiales y simbólicas, avances y ascensos. La segunda categoría ha ido adquiriendo cada vez más primacía, y termina por relegar a la primera a posiciones secundarias o por eliminarla. Este fenómeno es elemento esencial aunque no único para comprender la *autonomía del sistema político.*

Los políticos y los partidos representan en mayor o menor grado, más o menos directamente, intereses de clases y grupos. Sin embargo, con el avance de su especialización y el logro del éxito en sus actividades y empresas, los políticos se concentran cada vez más en su tarea profesional, y relegan sus otras actividades al rango de ocupaciones accesorias, a veces inevitables pero siempre fastidiosas, o prescinden totalmente de ellas.

La política se convierte de modo definitivo y exclusivo en una carrera, y los políticos en una categoría de profesionales especializados. Como tales, los políticos adquieren y desarrollan intereses específicos y autónomos –particulares en el político individual, colectivos en la capa política–, ámbitos propios, contradicciones y dinámicas inherentes a su naturaleza y situación.

Políticos y partidos tienden al logro y al despliegue de la mayor libertad de acción posible. Sus opiniones y sus conductas son modeladas mucho más por los factores de la situación y la evolución políticas que afectan directamente sus carreras, sus posiciones y sus empresas de poder, o por necesidades internas de sus organizaciones, que

[23] M. Weber, *Politics. . .* , cit.; Ilse Dronberger, *The political thought of Max Weber-In quest of statemanship,* Appleton-Century-Crofts, New York, 1971, p. 279 y ss.

por cualquier otra consideración o influencia. En el seno de la esfera política, relativamente emancipada de las esferas socio-económicas del respectivo sistema, se encuentran grupos representantes de intereses sociales diferentes y conflictivos que pueden reunirse y coincidir sobre la base de la comunidad de intereses políticos, de banderas y de líneas de acción. Las diferencias puramente políticas expresan cada vez menos necesaria y directamente los intereses contradictorios y las oposiciones y conflictos entre clases (excepto en coyunturas de enfrentamiento irreconciliable y en situaciones extremas de crisis).

A través de estas tendencias, situaciones y procesos, los políticos tienden a separarse de sus raíces sociales. Sus intereses y comportamientos se diferencian en mayor o menor grado de los correspondientes a las clases y grupos a los cuales están afiliados y de los que en principio son mandatarios: la comunidad de los fundadores y sostenedores de las organizaciones políticas. Pueden dejar de servir a tales intereses y dinamismos, y entrar en contradicciones, oposiciones y conflictos con ellos. En particular y en el límite, las relaciones entre los portadores del poder político y las categorías subalternas que son la mayoría de la población se vuelven secundarias respecto de las relaciones de los dirigentes y aparatos políticos entre sí y con los grupos privilegiados.

Desaparecida la supremacía del movimiento social como tal, la política pierde su naturaleza originariamente social. Se separa de la población, se independiza de su voluntad, y obra fuera, por encima y contra ella, en una relación de sujeto a objeto. Transforma el interés político en interés particular de la capa de políticos profesionales que asume el monopolio del tratamiento y de la solución de los conflictos socio-económicos e ideológicos. Se erige sobre y frente a la sociedad, y sobredetermina en cierta medida (que puede llegar a ser considerable) sus características y contradicciones.

6. *Naturaleza y contenido del Estado*[24]

A. *De la organización política autónoma al Estado*

Contrariamente a lo que parece resultar de cierta Ciencia Política etnocéntrica y cronocéntrica, afectada de lo que Raymond Aron califica como "provincialismo occidental e industrial", recientes conquistas de la Historia y de la Antropología permiten presumir que el Es-

[24] Ver Henri Lefebvre, *De l'Etat,* 4 volúmenes, 10/18, Paris, 1976 y ss.; Ralph Miliband, *The State in capitalista society,* Weidenfeld and Nicolson, London, 1969.

tado no es históricamente equivalente a la organización política autónoma. Es una de sus manifestaciones históricas, específica y relativamente reciente. El fenómeno político no está ligado a sociedades desarrolladas, ni a la existencia de un aparato estatal. Todas las sociedades humanas, aún las más primitivas o atrasadas, producen el fenómeno político, sus procesos y estructuras, que despliegan una considerable diversidad de formas. Las sociedades primitivas o atrasadas no son unanimistas, ni de consenso mecánicamente obtenido; ni constituyen sistemas equilibrados, poco afectados por la entropía o inmunes a ella.[25]

Ya en este tipo de sociedades, la diferenciación, la especialización y la escisión de funciones generan desigualdades y privilegios de riqueza, prestigio e influencia entre grupos e individuos, que se organizan en órdenes jerárquicos. Las desigualdades y privilegios surgen de las relaciones económicas, de la edad, el sexo, el parentesco, la descendencia, las tareas religiosas y militares. A su existencia se debe la aparición de enfrentamientos y competencias de intereses, de formas de dominación y coalición, de estrategias y tácticas de lucha, que ya configuran una *vida política o politics.* Los mencionados factores que generan las diferenciaciones operan como circuitos pre-estatales, creadores y explicativos de las relaciones de mando y obediencia y de los mecanismos de gobierno, que aun no llegan, sin embargo, a constituirse en poder estatal centralizado. Son relaciones reales, no formalizadas, de mando y obediencia, tipos de acción tendientes a lograr y a garantizar —de hecho y de derecho— *la dirección de los asuntos públicos o policy* y la organización de *un gobierno de la sociedad o polity.* Ello va acompañado ya de medios ideológicos de interpretación y justificación de la vida y de la estructura política. Puede admitirse así la existencia de un espectro o gradación histórica que abarca: sociedades acéfalas, segmentarias, de gobierno mínimo, de gobierno difuso, de jefatura; continuo en cuyo extremo puede emerger finalmente el Estado en sentido estricto.

El Estado no es expresión de una racionalidad trascendente o inmanente a la sociedad. Procede de ella, es su producto, su modo de

25 Ver Gordon Childe, *Qué sucedió en la historia,* La Pleyade, Buenos Aires, y *Los orígenes de la civilización,* Fondo de Cultura Económica; G. Balandier, *Anthropologie Politique, Presses Universitaires de France,* Paris, 1967; Lucy Mair, *Primitive Government,* Penguin Books, 1962; Laurence Krader, *Formation of the State,* Foundations of Modern Anthropology Series, Prentice-Hall, New Jersey, 1968; Pierre Clastres, *La societé contre l'Etat,* Editions de Minuit, Paris, 1974; Henry J. M. Cleassen, Peter Skalnik (editors), *The Early State,* Mouton Publishers-The Hague-Paris-New York, 1978.

expresión y de organización, su resumen oficial y simbólico. El fenómeno puede ser estudiado (y lo es cada vez más) como primer nacimiento del Estado en el paso de la arqueosociedad a la primera sociedad histórica, a través de las revoluciones urbanas en Egipto, Mesopotania, India y Africa negra. Se le puede examinar también en los casos de constitución de los sistemas nacionales que emergen de la disolución del orden feudal y del desarrollo capitalista en Europa Occidental, y de la descolonización del siglo XX en Asia y Africa.[26]

Históricamente, el Estado va emergiendo e imponiéndose desde que una sociedad alcanza cierto grado de desarrollo, a través de una dinámica de expansión, diversificación y concentración de la población, el trabajo, la técnica, el intercambio y las estructuras sociales, todo ello como una cadena de mutaciones (productivas, socioculturales, organizativas), simultáneas y mutuamente interfirientes. Supone la preexistencia o la realización de condiciones en que el avance de la complejidad a partir de la división, la especialización y la jerarquización del trabajo y las funciones, la diferenciación en clases y sus conflictos, la lucha por el control y el ejercicio exclusivo del poder, llevan a la escisión de la sociedad entre unidades externas unas respecto a las otras, entre los intereses particulares y el interés general, entre lo público y lo privado, entre la comunidad y el individuo. Emergen y se agravan antagonismos irreconciliables y violentos y amenazas externas, que atentan contra la cohesión, el equilibrio y la existencia misma de la sociedad.

Un alto grado de complejidad, heterogeneidad y conflictividad explican el surgimiento y desarrollo del Estado como aparato central de dominación, control y decisión, encargado del gobierno y la administración. Un Estado centralizador, constructor, represor que, a partir de su aparato, impone nuevos modos de organización y de complejidad cuyo principio esencial es la jerarquía por coacción.

A partir y sobre la base de las condiciones indicadas, el Estado parece surgir y desarrollarse cuando de algún modo la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los transmite –por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva– a la institución gubernamental. El Estado asume –en parte como pretensión y en parte como realidad– la con-

26 Ver René Fédou, *El Estado en la Edad Media,* P. U. F. Colección EDAF Universitaria, Madrid, 1977; Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State,* Verso, London, 1974; E. N. Williams, *The Ancient Régime in Europe, Government and Society in the Major States 1648-1789,* Penguin Books, 1979; Robert Mandrou, *La Raison du Prince-L'Europe Absolutiste 1649-1775,* Marabout, Paris, 1980.

ciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, la representatividad del interés general, que han perdido o de que carecen la sociedad y grupos particulares que los integran. Pretende organizar, sistematizar, totalizar la sociedad. Expresa, instituye y conserva los conflictos que le dan nacimiento y sentido, atenuándolos y manteniéndolos en compatibilidad con el orden social básico. Se apropia el poder de la sociedad en los llamados intereses generales, que configura, califica y administra a su modo, subordinado los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales y sectores que encarnan y controlan a dichos entes (clases dominantes, fracciones hegemónicas, burocracias). Puede así acumular y extender continuamente poderes de coacción, decisión política e ideología y agregar a las funciones sociales necesarias —en un momento dado o permanentemente— una serie de excrecencias, que permiten al Estado, a los grupos hegemónicos, a las clases dominantes y a la burocracia, utilizar el poder para sus fines propios, incluso contra la sociedad en su conjunto o contra algunas de sus clases fundamentales o secundarias.

B. *El carácter dual y ambiguo del Estado*[27]

Todo Estado presenta siempre un carácter dual y ambiguo. Por una parte, el Estado es en última instancia la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases dominantes y fracciones hegemónicas; corresponde a los intereses de éstas y las expresa y consolida, por estructurarse uno y otras en el seno de un conjunto objetivo y unificado: la sociedad global. A medida que el Estado surge y se desarrolla, la dominación y la explotación descarnadas y violentas de una o varias clases por otra u otras son substituidas por formas más moderadas y organizadas, más legalizadas y eficaces. Desde este punto de vista, el Estado nunca sirve exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales.

Por otra parte, sin embargo, y de modo inverso, rara vez o nunca pueden existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ni subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra. Todo Estado debe responder también siempre, en mayor o menor medida, a necesidades e intereses generales de la sociedad; debe en parte pretender y en parte actuar como árbitro, encar-

27 Ver Miliband, *The State. . .*, cit.; H. Lefebvre, *De l'Etat. . .*, cit.

nación y realización del orden, la justicia y el bien común. Esta dualidad se explica por la incidencia convergente de los siguientes factores y circunstancias.

En primer lugar, por los fenómenos de autonomización de la instancia política y del personal político a que antes se hizo referencia.

En segundo lugar, como ya se destacó, las llamadas formas superestructurales, y muy especialmente el sistema político-institucional y el Estado, no constituyen meros reflejos o epifenómenos de las estructuras y dinámicas socio-económicas. Se configuran sobre la base y en el marco de dichas estructuras, y están sometidas a su condicionamiento en sentido amplio, pero conservan siempre en mayor o menor grado su realidad propia; un margen relativo de autonomía; capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre el sistema económico y de estratificación social, a cuyas modificaciones pueden incluso sobrevivir.

Como consecuencia de la independencia relativa y de la dinámica propia de las superestructuras político-institucionales, no sólo éstas pueden perdurar en todo o en parte más allá de las bases socio-económicas a partir y en función de las cuales aparecieron y se consolidaron sino que también puede producirse la superposición e imbricación de viejas y nuevas formas u organizaciones de un mismo sistema de poder. Ello opera como causa o refuerzo de disfuncionalidades, conflictos y mecanismos de estabilización, y puede por ello mismo alimentar el margen de maniobra autónoma en favor del Estado.

El Estado es una *emergencia*, es decir una unidad global resultante de interrelaciones entre las partes que lo generan y constituyen. Como tal, está dotado de cualidades originales y de relativa independencia. Nutre los elementos de que se nutre. Interviene en las condiciones y aptitudes que lo hacen vivir, para estimularlas y desarrollarlas, trabajando así en su auto-desarrollo. Se vuelve auto-organizador, y tiende a pasar de epifenómeno a epicentro del sistema político y de la sociedad. Al desarrollarse, aumenta sus capacidades y sus poderes de verificación y control. Estimula superaciones evolutivas, es decir, elabora metasistemas y metaorganizaciones. Por su naturaleza, el Estado tiende naturalmente a la hipertrofia, a la acumulación y centralización de poderes, y sus relaciones con la sociedad se vuelven simbióticas y parasitarias.

En tercer lugar, para que el Estado pueda obtener un mínimo de legitimidad y consenso, para sí y para un sistema de distribución desigual de la riqueza y el poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte se presente y funcione como instancia re-

lativamente autonomizada y superior respecto a todas las clases y grupos y tienda por consiguiente a constituirse y a operar como fuerza dominante de la sociedad más que en mero instrumento de una clase dominante.

El avance en la división social del trabajo y la consiguiente complejización de la sociedad crean y diversifican los grupos de intereses; multiplican y diferencian las necesidades y las demandas; proporcionan por consiguiente un material nuevo y cada vez más abundante para el gobierno y la administración del Estado. Cada interés común es separado de la sociedad, opuesto a ella en nombre de un interés general superior disociado de la iniciativa de los grupos e individuos, transformado en objeto de la actividad gubernamental. Los atributos y poderes del Estado se extienden, se concentran y se centralizan. El tamaño y la complejidad de su aparato y de su campo de acción tienden a incrementarse. La división del trabajo se desarrolla en el seno del propio Estado.

Las estructuras creadas o reforzadas comienzan a vivir su propia vida. El Estado se instala como realidad objetiva y como institución social. Van cristalizando los intereses de los agentes que constituyen y hacen funcionar su aparato. Se reconoce ampliamente la aptitud del Estado y de sus agentes para asumir y ejecutar tareas cada vez más numerosas y diversas. En consecuencia, el Estado tiende una vez más a crecer y a proyectarse más allá de las motivaciones y justificaciones originarias. Extiende y consolida sus tendencias de desarrollo, sus ámbitos de injerencia, sus poderes. Cuando más independencia relativa adquiere el Estado, más y mejor puede cumplir las funciones asignadas por las necesidades y demandas provenientes de la estructura socioeconómica.

El Estado, sistema dinámico en una sociedad global en devenir, debe recurrir permanentemente a estrategias y tácticas que mantengan su propia supremacía y la de los grupos que lo detentan y controlan. Al mismo tiempo, el mismo Estado es portador de elementos débilmente integrados, o se relaciona con ellos. Está abierto a tensiones y antagonismos. Se ve afectado por las estrategias y las tácticas de los grupos e individuos. Por sus funciones de mediación y arbitraje, el Estado no puede liberarse totalmente del control de la sociedad y de sus grupos. Debe administrar y fortalecer su poder y prestigio, representar papeles, sacrificarse a veces a las exigencias que provienen de las condiciones de su propia primacía.

El papel de las *relaciones y conflictos de clase* requiere alguna consideración más detallada. Un *primer tipo de cuestiones a* este

respecto se vincula con la competencia y los conflictos entre fracciones de la clase dominante. Esta no es monolítica: comprende capas, estratos, fracciones, todas copartícipes de la dominación pero en grado desigual y en competencia entre sí. Uno o varios sectores de la clase dominante pueden aliarse a otras clases y grupos, constituir un *bloque en el poder.* La clase dominante, por añadidura, sólo puede funcionar regular y eficientemente bajo la dirección de una *fracción hegemónica.* Más aún, el personal político que ocupa y opera el aparato del Estado puede corresponder a una *fracción gobernante,* que no se identifica forzosamente con la fracción hegemónica, e incluso tampoco con la clase dominante (gobierno por procuración).

El bloque en el poder no puede ser monolítico. Está normalmente minado por contradicciones entre las clases y fracciones que coparticipan en él, sometido a la influencia y al impacto de las presiones e influencias de aquéllas y de diversos movimientos sociales, que determinan modificaciones institucionales en diferentes sectores del aparato estatal. Una clase o fracción de clase puede apoderarse de tal o cual rama del aparato del Estado (v.gr. ramas ideológica, represiva, etc.). Ciertos sectores del Estado pueden volverse sedes del poder de clases o fracciones que no son dominantes, a través de alianzas y compromisos que convierten o no a aquéllas en apoyos firmes del sistema. La autonomía relativa del Estado y de la fracción gobernante presta servicios a las fracciones hegemónicas y a las clases dominantes, pero implica también riesgos, puede crear tensiones o contradicciones secundarias en el seno del subsistema político. La fracción gobernante puede resistir ciertas exigencias de la clase dominante, e intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse de todo el poder, desconociendo sus propios límites y las coacciones estructurales del sistema. El monopolio de la violencia legítima tienta permanentemente a las Fuerzas Armadas para intentar la confiscación del poder, y hasta para derribar a la clase dominante, como en ciertos procesos de tipo bonapartista.

De todas maneras, en tanto especialización organizada como poder mediatizado de las clases dominantes-explotadoras, el Estado y quienes lo controlan obran hacia cada uno de los grupos componentes de aquéllas como fuerza y razón de su unidad, y como protección contra los enemigos internos (masas populares) y externos (otros Estados). Ello refuerza de por sí la tendencia a la autonomía relativa del Estado y de la fracción gobernante. En el mismo sentido actúa un *segundo tipo de cuestiones.*

El Estado opera a la vez, como se ha visto, a través de la coacción

y del consenso, de la violencia y de la ideología, para asegurar del mejor modo posible la conservación y el funcionamiento de la sociedad. La mera violencia no basta. Para su mayor eficacia, el Estado debe encubrir y disimular su naturaleza y el sentido de las tareas que cumple en las luchas de clases, presentándose como entre neutral, por encima de los intereses contrapuestos.

La neutralidad en parte aparente y en parte real del Estado es tanto más operativa cuanto más persuadidos están sus dirigentes, representantes y cuadros de la propia imparcialidad. Ello tiene siempre un margen considerable de posibilidad en la medida en que el personal gobernante piensa y actúa a partir de sus propias categorías políticas, producidas por ideólogos pero adoptadas y utilizadas por aquél como propias, y que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada y reforzada por: a) la autonomía estructural del personal político que crea sus propios intereses y eventualmente los hace prevalecer sobre los intereses de los representados y mandantes; b) la falta de transparencia de las relaciones sociales que encubre la realidad de las luchas de clases; c) el efecto de transposición que crea y ejerce el fenómeno político. Los políticos, gobernantes y administradores nunca viven totalmente la realidad objetiva, que es refractada por tales velos. Corren siempre el peligro de relegarse a sí mismos a un mundo imaginario, y de reducir su capacidad de percepción lúcida y exacta del mundo real que es en gran medida exterior a su propia praxis. Los políticos en el gobierno creen en las categorías que utilizan y, por consiguiente, en la autonomía absoluta y en la supremacía de la política estatal que ellos mismos tienen por función incrementar. (Estas afirmaciones no implican ignorar el papel que en muchos políticos y gobernantes cumplen el cinismo y la conciencia clara de su maquiavelismo en la propia práctica).

El debilitamiento de la influencia y del control sobre el Estado por la clase dominante o por la fracción hegemónica puede generarse o reforzarse por la incidencia de diversos procesos y tendencias. *La democratización en el reclutamiento político*, hace operar *mecanismos de promoción individual* que –dentro de ciertos límites funcionales para los intereses de las clases dominantes–, abren los organismos de Estado al acceso de individuos no salidos de dichas clases. Las competencias y los conflictos entre fracciones de la clase dominante pueden facilitar la exitosa presión de las clases subalteradas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el paso de medidas que les sean favorables. Ciertos regímenes despóticos, emancipados de grupos particulares de la sociedad y vueltos más o menos

extraños a todos, llegan a crear deliberadamente tensiones en la sociedad y amenazas para el pueblo, a fin de justificar su propia existencia y mantenerse en el poder a despecho del descontento general. Por su propia esencia el Estado tiende a mantener hasta cierto grado los conflictos sociales, como razón de su existencia y de su papel como representante oficial del bienestar común, mediador, guardían del orden.

De manera general, en diversas etapas y coyunturas, el Estado debe arbitrar entre grupos de la clase dominante, entre ésta y las clases subalternas y dominadas, y sobre la sociedad en su conjunto, cuando rivalidades, conflictos o tendencias destructivas amenazan la coherencia, la estabilidad y la existencia del sistema global.

El Estado se vuelve así cada vez más una entidad distinta, separada, omnipotente, dotada de su aparato, sus poderes y sus recursos propios. Sus relaciones con la sociedad se vuelven crecientemente complejas, ambiguas y potencialmente explosivas. Las variaciones en el Estado y en su comportamiento implican fuertes riesgos sociales. Sus mutaciones bruscas pueden llegar a replantear la organización misma de la sociedad.

El aparato del Estado puede ser afectado por la megalomanía de quienes lo integran y dirigen, constituir un instrumento de intereses de casta o de clase, volverse un juguete de la desmesura del poderoso. El poder mismo se vuelve zona de variedad extrema (poder real, teocrático, tiránico, conciliar, aristocrático, democrático), y de inestabilidad extrema, pasando de una fórmula a otra según el juego de las ambiciones políticas y de los conflictos sociales. Esfera de extrema concentración del orden (gobierno, administración, policía, ejército), el poder del Estado se vuelve al mismo tiempo la esfera del ruido, el error, el desorden extremos. Instancia de poder que detenta el control general, el Estado puede estar poco o nada controlado, ser afectado por la inestabilidad, convertirse en la sede donde fermentan y se desencadenan los apetitos, sueños, furores y demencias de los seres humanos. En el Estado, el acto aleatorio del individuo puede volverse súbitamente de importancia decisiva y jugar la suerte colectiva. En un mismo individuo, la extraordinaria diversidad de posibilidades contradictorias, antagónicas, divergentes, se despliegan y actualizan en el ejercicio incontrolado del poder, tanto en sentido positivo como negativo. En puntos y momentos de crisis las características de los individuos encaramados en las cumbres del Estado adquieren un papel importante y hasta decisivo, como elemento de azar que se integra en un proceso complejo.

Los conflictos en el seno del poder estatal desencadenan crisis,

conspiraciones, revoluciones de palacio, revueltas populares, guerras civiles, llamados a la ayuda extranjera, revoluciones sociales. Recíprocamente, las tensiones y los antagonismos sociales, los desequilibrios del sistema, favorecen la inestabilidad del poder estatal que a su vez realimenta la inestabilidad social. Los conflictos sociales pueden llegar a reorganizaciones del poder y de la sociedad, abatir dominaciones y formas de explotación (aunque ellas pueden reformarse luego en nuevas condiciones).

Cabe considerar finalmente, como cuarto orden de factores que contribuyen a explicar la tendencia de todo Estado a la autonomía relativa, el papel de la administración y de la burocracia públicas.

C. *Administración y burocracia*[28]

El papel real del Estado es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan y operan; es decir, no sólo los dirigentes políticos propiamente dichos, sino también y sobre todo el *cuerpo burocrático.* En todo sistema político, el gobierno incluye siempre dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y se asocian en distintos grados. *El orden de acción política* está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes; se define por el poder; expresa la confrontación de grupos e individuos en competencia y los resultados de aquélla. *El orden de acción política* está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes; se define por el poder; expresa la confrontación de grupos e individuos en competencia y los resultados de aquélla. *El orden de acción administrativa* se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos; se define por la autoridad, la organización formalmente jerarquizada y el sometimiento a reglas relativamente estrictas.

Entre la sociedad civil y el poder político como sistema de decisión, se inserta la administración como instrumento del segundo y sistema de transmisión, teóricamente heterónoma, sometida a las clases domi-

28 Sobre administración y burocracia, ver: K. Marx, *Crítica de la filosofía política de Hegel;* Max Weber, *Economía y Sociedad,* dos volúmenes, Fondo de Cultura Económica, 1969; Robert K. Merton et al., *Reader in Bureaucracy,* The Free Press, New York, 1962; revista *Arguments,* Paris, No. 17, 1er. trimestre 1960; Henri Jacoby, *La burocratización del mundo,* Siglo XXI, México, 1972; *Bureaucracy and Political Development,* edited by Joseph La Palombara, Princeton University Press, New Jersey, 1964.

nantes y a grupos particulares, servidora de sus intereses, simple medio para la realización de fines. Sin embargo, en determinadas condiciones histórico-sociales, la administración tiende a volverse cuerpo independiente y centro de decisiones; a lograr un grado creciente de autonomía y facultades; a convertirse de medio en fin y a perseguir objetos propios; a usurpar el poder. Todo aparato administrativo, y el del Estado más que cualquier otro, despliega una propensión casi fatal a la burocratización como proceso y al burocratismo como resultado y sistema. Ello justifica que en adelante se hable de administración y burocracia como equivalentes. Los factores, los rasgos y las consecuencias de la burocratización y del burocratismo son múltiples y complejos.

La burocracia no es una abstracción. Es el resultante de una serie de variables y de sus diversas constelaciones, y en función de ellas surge, se organiza y cambia. Los elementos determinantes, condicionantes y característicos se refieren tanto a la estructura y dinámica de la sociedad global como a las de la burocracia internamente considerada.

Dentro del *sistema considerado en su conjunto,* la burocracia es una *capa social* de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos. Está ligada a la estructura de toda sociedad dividida en clases, pero no es una clase ni una fracción de clase. Es consecuencia de la escisión interna de la sociedad en clases y de sus conflictos. Su existencia y sus funciones surgen y se justifican precisamente por la necesidad de formular en términos universales y de imponer por la coacción un orden común que surge de las relaciones sociales básicas, pero que está amenazado permanentemente por múltiples conflictos y no es capaz por lo tanto de configurarse, consagrarse y mantenerse por sí mismo.

En la medida en que la administración de los asuntos públicos suponen la preservación del sistema dentro de cuyos marcos opera, la burocracia está siempre en última instancia al servicio del orden establecido y de la clase dominante o su fracción hegemónica, y la configuración de las relaciones sociales fundamentales fija los límites extremos de su acción.

Por otra parte, no obstante, la burocracia no es sección de ninguna clase y existe por la división de la sociedad en clases, grupos y esferas de intereses particulares. Esto le permite, sobre todo en situaciones de equilibrio inestable o de agudo conflicto de clases y grupos, mantener la división social que la engendra, pretender la representación universal de los intereses que justifique su existencia y su status pri-

vilegiado, obtener una autonomía relativa, e incluso ir contra algunos intereses de los grupos dominantes. Por la propia índole de su función y de sus actividades, la burocracia cumple así funciones de regulación y de mediación con referencia a distintos grupos, con los que debe por lo tanto establecer relaciones de poder, ya sea en papel subordinado e instrumental, ya como cuerpo independiente y director, ya más frecuentemente como una combinación de ambos.

La lucha de clases y grupos en la sociedad se refleja en y dentro del Estado, pero de manera refractada y transpuesta, y por lo tanto en condiciones y con características distintas. La división de los intereses y las necesidades de la administración pública crean un ámbito propio de decisión estatal. Aun para defender el orden establecido y los intereses de las clases dominantes, el Estado debe reafirmar y extender su poder soberano y su autonomía respecto de aquéllas.

La burocracia puede y suele reclutarse en sectores no idénticos a los que ejercen la dominación en el sistema global, sobre todo clases medias e incluso populares. Esto, si por un lado separa a una parte de los miembros del cuerpo administrativo del resto de la población subalterna o dominada, y los liga a las clases dominantes, por otro lado puede cambiar su mentalidad, su sensibilidad y su perspectiva con respecto a los problemas fundamentales de la sociedad y de los grupos mayoritarios. Esta modificación de situación, de actitudes y de actividades contribuye a que, sin modificarse el contenido básico del Estado, se confiera cierta flexibilidad en la concepción y en la realización de los fines de gobierno, y en la selección de caminos y medios. Más aún, la burocracia puede representar en algunos casos, para todo un grupo o estrato social subordinado, un mecanismo esencial de existencia material, ascenso social y participación política, un modo de influir sobre el sistema de poder a través de las funciones administrativas, civiles o militares, al margen o contra el interés y la voluntad de los grupos dominantes.

Las sociedades contemporáneas —en las metrópolis de los países avanzados y en la periferia menos atrasada de naciones subdesarrolladas-dependientes—, tienden a la diversificación, a la complejidad y a la articulación crecientes. Los grupos sociales aumentan en número, volumen, importancia y diversificación interna; se organizan en gran escala; se confrontan como maquinarias masivas; comparten en diverso grado un poder político que un grupo minoritario difícilmente puede ya monopolizar totalmente. Suscitan, exigen y justifican de este modo la intervención del Estado para satisfacer sus intereses y necesidades, mantener o modificar el equilibrio de fuerzas,

arbitrar los conflictos. Esta intervención es además determinada por los desajustes y crisis coyunturales y estructurales. La actividad del Estado se expande desde los servicios tradicionales hasta nuevas funciones y tareas de regulación y de gestión directa. El gobierno se vuelve el agente más importante en la producción y el financiamiento, en la compra y la venta de bienes y servicios, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial, con incidencia directa e indirecta sobre la estructura y el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Se produce como consecuencia un crecimiento, una concentración y una centralización del poder estatal y de su aparato, un aumento en el número y los alcances de sus funciones y facultades con respecto a los grupos y a los individuos, que dependen cada vez más del gobierno para su existencia, su ingreso y su status, su bienestar y su seguridad. Se intensifican la especialización y la jerarquización vertical del personal gubernamental. La burocratización y el burocratismo del Estado, y de las organizaciones de la sociedad civil (empresa, partidos, sindicatos) se estimulan y se refuerzan mutuamente.

La burocracia tiende así a constituirse en un ente diferenciado y en un centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes respecto a los intereses de los grupos, de la sociedad y hasta del propio Estado.

Pero la burocracia es, no solamente una capa social, sino también un *tipo de organización.* El Estado requiere para su gestión un cuerpo especializado de funciones y técnicas administrativas, una persona, un aparato y un patrimonio. Alrededor y a través de estos elementos se generan y se multiplican sistemas y subsistemas de poder, núcleos y constelaciones de intereses, que pujan de modo natural y permanente en favor de su autonomía, su fortalecimiento y su expansión. A ello contribuyen, además de los factores y rasgos que se indicó, otros cocomo los siguientes.

La burocracia se articula como un sistema preciso e institucionalizado de poder, saber y técnica. Se estructura a través de una jerarquía vertical de mando y obediencia, para la elaboración y la ejecución de normas, decisiones y actividades.

El acceso al cargo, las funciones y las atribuciones, los derechos y las obligaciones, las actividades y las conexiones recíprocas, los fijan jefes y niveles superiores, de arriba hacia abajo, de manera oficial, legalizada e impersonal. Las normas pertinentes pretenden ser y aparecen como expresión de finalidades y objetivos racionales del Estado y de la sociedad. El sistema supone y genera la disciplina, el culto de la autoridad, la proclividad a la subordinación y la docilidad, el confor-

mismo de los miembros. Todo funcionario está obligado a dar su devoción y su lealtad al cargo y a las funciones inherentes, de acuerdo con las normas que lo rigen y con los intereses y expectativas del Estado y de los superiores. Como contrapartida y como refuerzo de esa devoción y de esa lealtad, a cada miembro corresponde, según su ubicación, diferentes grados y posibilidades de poder, responsabilidad, ingreso, privilegios, prestigio, promoción. Se sirve el aparato burocrático para servirse de él; se mejora y se asciende con la expansión de su autoridad y de su influencia. Se tiende a actuar teniendo como motivación fundamental la preocupación por la carrera y el ascenso gradual hacia niveles superiores de la jerarquía. Los intereses y los fines del Estado tienden a transformarse en los intereses y fines de la burocracia, y viceversa. Estos intereses y fines aparecen como privados frente a otros intereses privados. El Estado es asumido como propiedad privada de la burocracia, que usurpa la propiedad del Estado y la monopoliza, asumiendo su control con todos los carácteres que se vinculan al dominio (uso, usufructo, abuso), y convirtiéndola en fuente y medio de obtención de privilegios. Esta situación genera frecuentemente lazos ideológicos y subjetivos entre la burocracia y los intereses particulares, y convierte a éstos, a los ojos de aquélla, en criterio supremo de todas las cosas.

La pertenencia y la adhesión a la organización administrativa implican y abarcan todo lo referente a su estructura, vida interna, tradiciones, valores, ritos y ceremoniales, vocabulario específico, modelos de actitudes y de comportamientos, saber qué y saber cómo más o menos compartido. Todo lleva a una compleja articulación y a una fuente interdependencia de personas, engranajes y mecanismos. Se crean lazos de solidaridad y lealtad hacia los superiores y colegas y hacia la burocracia en su conjunto. Se refuerzan los vínculos entre los miembros, su diferenciación y divorcio respecto al resto de la sociedad.

Esta estructura y esta jerarquía de poder en la administración gubernamental se construyen, se justifican y funcionan a partir y a tráves de un *saber burocrático*, un conjunto de conocimientos, técnicas y procedimientos administrativos, elaborados dentro y a partir de la práctica específica de la función pública. El saber burocrático es monopolizado, atribuido a la competencia exclusiva de oficinas y funcionarios que, por la vía jerárquica, se encargan de guardarlo celosamente, de tornarlo secreto y sacralizarlo como misterio. El saber burocrático expresa un espíritu teológico y escolástico. Tiende a la ortodoxia, el autoritarismo, el dogmatismo, el formalismo, el tradi-

cionalismo, a la arbitrariedad. Se pretende total o coherente, criterio de verdad. En función de todo ello, la burocracia se inclina a ver la realidad social como reflejo y trasposición de ella misma y como objeto de su actividad, y desarrolla así un sentido de omnipotencia. La burocracia tiende a rechazar toda actividad que no autorice o promueva y que implique: crítica, investigación, debate abierto y público, control colectivo, como amenazas y delitos contra lo que ella considera sagrado. Odia instintivamente a todo intelectual crítico e independiente, a todo saber científicamente fundado, y se inclina a considerar la ciencia como irrelevante, vacía de contenido o peligrosa.

El dualismo Estado-sociedad que da base a la burocracia tiene también como consecuencia la separación y la autonomización de la forma y del contenido. La burocracia, como *formalismo de Estado,* se vuelve "una sociedad aparte y cerrada en el seno del Estado", una "ilusión del Estado". Al mismo tiempo que establece un cierto orden y un tipo determinado de relaciones entre sus miembros, la burocracia se constituye en círculo cerrado sobre sí mismo, su aparato, sus oficinas y sus miembros. Genera, reproduce y amplifica su estructura y su dinámica propias, y se atrinchera en ellas. Crea y satisface sus intereses específicos; fija sus fines y medios y sus normas de conducta; hace su historia e incrementa su poder. Se configura como universo propio del cual no puede salir, separado de todo medio social particular. Su espíritu de secreto y de misterio, asegurado en el interior por vía jerárquica, contribuye a transformarla más aún en corporación cerrada hacia el exterior. La burocracia tiende a la casta, alimenta su conciencia de tal que puede impedir eficazmente el surgimiento de un conciencia de clase. A partir de todo ello, la burocracia busca cumplir las tareas que le corresponden o que se autoasigna, y que pretende de contenido y alcance universales.

La tendencia a la segregación refuerza en la burocracia los fenómenos de *alienación y reificación.* La estructura de alienación y reificación se extiende de la sociedad moderna a la burocracia, que también se aliena, se reifica y se mecaniza hasta en los pensamientos y en los sentimientos. La burocracia se instala en su propia alienación, encuentra en ella su propia confirmación, la reconoce como su propio poder. Más aún, tiende a trasplantar su estructura alienada y reificada a todas las relaciones humanas, para hacer de ellas los objetos de un modelado arbitrario, y contribuye como resultado a imponer la total deshumanización de esas relaciones.

La burocracia tiene pues una tendencia inherente y fatal a conservar y extender su poder, sus funciones, sus ámbitos de actividad; a la

proliferación, al crecimiento acumulativo y autosostenido. Al pretenderse la encarnación del interés general, de una conciencia y de una voluntad superiores, y del poder estatal, la burocracia se ve llevada en pos de sus fines a exigir y lograr un *grado creciente de autonomía.* Ello se traduce en el estatuto especial, en la fijación de normas que garanticen su iniciativa y su continuidad, su independencia respecto de decisiones y presiones externas, y que establezcan pautas específicas de actuación y y permitan un amplio margen de discrecionalidad. Se traduce también en tipos de actitudes y comportamientos que —en parte pretendida y en parte realmente— consagran la neutralidad, el distanciamiento profesional, la objetividad, la conducta desapasionada respecto de los problemas y las personas, la subordinación de las actividades administrativas a normas ligadas a principios y fines abstractos. Todo confluye hacia el logro por la burocracia de un poder ilimitado e incontrolable frente a los súbditos y frente a los superiores políticos.

Toda burocracia se caracteriza necesariamente por la inclinación al *subjetivismo y al voluntarismo.* La burocracia quiere hacerlo todo. Mira el mundo como objeto puro y simple de su actividad, y transforma su voluntad en *causa prima.* Más aún, dado que la existencia, la autoridad y las funciones de la burocracia no son comprendidas ni aceptadas naturalmente por la sociedad civil ni por los súbditos, y son siempre objeto de una sorda resistencia, aquélla está condenada a una actividad incesante que la justifique. A ello se agrega la necesidad en que se encuentra cada oficina y cada funcionario de desplegar su propia cuota de acción y de expansión, para dar testimonio y justificación de si ante los otros niveles, órganos y colegas del cuerpo administrativo, y modificar en su propio favor y en el del clan burocrático al que puede pertenecer el equilibrio interno de poder. De esta manera, la actividad burocrática se expresa frecuentemente de maneras formales y ficticias. Cuando no existen fines verdaderos, se construyen fines imaginarios que son disfrazados como reales.

En esta instancia, todo adquiere un doble significado: el real y el burocrático (v.gr., interés real e interés burocrático; voluntad real y voluntad burocrática; saber real y saber burocrático). El espíritu burocrático tiende a percibir y a manejar las relaciones sociales y humanas al revés, y llega a convertirla en simples apariencias. Generada y desplegada la actividad de la burocracia en una especie de círculo vicioso, ella se ve desgarrada entre las propias ilusiones sobre lo que el mundo debería ser, y la realidad social como desmentida a esas ilusiones. La burocracia se ve una vez más obligada a rodearse de una au-

reola mística, un velo sublime que debe esconder la desnudez del espíritu y la existencia ficticia. Tal es la función de las fórmulas retóricas sobre "protección de intereses superiores", "razón de Estado" y similares.

En síntesis, la burocracia posee pues una dinámica intrínseca y fatal a la expansión cuatitativa y cualitativa de su autoridad, de su aparato y de su ámbito de actividad. Cuanto mayores son la dimensión, la extensión, la diversificación y la complejidad de su maquinaria, más numerosas y considerables se vuelven las responsabilidades que asume y las dificultades y resistencias que encuentra, y más grande se vuelve por lo tanto la necesidad de multiplicar sus órganos de supervisión y control sobre sus propios miembros, sobre las clases y grupos, sobre la sociedad en su conjunto.

D. *Los límites de la autonomía relativa*

La autonomía de la instancia política, de la capa de políticos profesionales y del Estado es siempre relativa. El fundamento último del poder reside en la dominación de clase. La clase dominante o su fracción hegemónica buscan mantener el control del Estado, aun cuando rara vez ocupen directamente sus puestos de dirección. Varios órdenes de factores contribuyen a constituir el control de la autonomía relativa y a mantener a ésta dentro de ciertos límites más o menos variables.

a) Las *coordenadas objetivas* que conciernen al conjunto de la organización y funcionamiento de la economía y la sociedad, bajo el control del grupo hegemónico y de la clase dominante, asignan al Estado un papel definido y en última instancia restringido a este respecto. Las funciones del Estado que tienden al mantenimiento de las condiciones de coherencia, estabilidad y continuidad del respectivo sistema, y al desarrollo de sus posibilidades inherentes sin transformaciones radicales, hacen que aquél sólo pueda servir finalmente a los intereses de la fracción hegemónica y a la clase dominante.

b) Límites a la promoción individual de miembros de clases subalternas y dominadas para su ingreso en el aparato estatal, y al contenido y significado democráticos de la movilidad social en el reclutamiento del personal político y administrativo.

c) Factores y mecanismos de cohesión y de regulación de los grupos gobernantes y administrativos, de sus actitudes, comportamientos y acciones.

d) Red de vínculos entre dirigentes políticos y administrativos y miembros de la fracción hegemónica y de la clase dominante.

e) Influencia o control de grupos hegemónicos y dominantes sobre ramas, órganos o aparatos del Estado de mayor significación y capacidad decisoria.

f) Gama de formas de presión y de llamadas al orden de los grupos hegemónicos y dominantes sobre el personal político y administrativo del Estado.

A manera de síntesis provisoria, puede afirmarse que en toda sociedad se da la pluralidad, la diversidad, el carácter complejo y heterogéneo de los centros de intereses, de poder y de decisión, sus estrategias y misiones, sus influencias (clases sociales, fracciones, capas, estratos, grupos, instituciones, organizaciones, sociales y políticas, etc.). La resultante es una *proliferación de racionalidades de todo tipo.*[29]

* Actores: centros de intereses, de poder y de decisión.
* Funciones: económicas, sociales, culturales, ideológicas, políticas, militares.
* Fines y medios.

Las racionalidades múltiples coexisten, compiten y se entrechocan; se convierten unas en las otras sin identificarse completamente; operan unas veces como desarrolladas y dominantes, otras como subdesarrolladas y dominadas. Entre las distintas racionalidades se establecen diálogos, intercambios de información y energía, ensayos y errores, conflictos, negociaciones, compromisos. La heterogeneidad y la incoherencia recíproca de las racionalidades, misiones y decisiones parciales implican que ninguna de ellas puede ser completamente sacrificada a la otra, ni tampoco optimizable como si fuera única.

Por consiguiente, la pluralidad de los centros, funciones, fines y medios (principales y secundarios, dominantes y dominados), debe ser articulada, integrada y simultáneamente optimizada por el arbitraje político del Estado. Ello debe darse en *decisiones únicas,* referidas a la elección de *funciones de preferencia,* globalizantes y complejas, determinadas por la racionalidad de la coherencia, de la estabilidad y de la continuidad del sistema total.

La función de preferencia no es una simple yuxtaposición de racionalidades. Representa siempre la fusión parcial —que no excluye las

29 Ver Yves Barel, *La rationalité de la politique scientifique,* mimeografiado Grenoble, 1968.

diferencias— en un conjunto complejo que participa en mayor o en menor grado de todas las racionalidades sin identificarse totalmente con ninguna. Es una unidad determinada por el predominio temporario de una o varias racionalidades sobre las restantes, con la consiguiente elección de prioridades y de actores beneficiarios. El poder latente de impugnación de las racionalidades dominadas y postergadas respecto a las racionalidades dominantes y prevalecientes explica las evoluciones de la función de preferencia.

La racionalidad de la coherencia, la función de preferencia que la expresa y concretiza, resultan de un proceso siempre parcial e incompleto de integración. Las proporciones coherentes y óptimas entre los participantes y componentes nunca son conocidas *ex-ante*. Se establecen de modo gradual, lento y desigual, bajo la presión de los hechos, por la empiria y las aproximaciones sucesivas, para la corrección de desequilibrios y rezagos constatados e insoportables, mediante la adopción de coherencias experimentales. El proceso tiende a lograr, desde la *reducción de incoherencias y conflictos mayores,* hasta la *constitución progresiva de racionalidades provisorias,* cada vez menos imperfectas.

Los conflictos y los compromisos de racionalidades parciales, dentro y fuera del Estado, se manifiestan, se resumen y se resuelven relativamente en y a través de la política o las políticas de aquél. La racionalidad de las políticas participa de la racionalidad de la sociedad en cuyos marcos se elaboran; está condicionada por ésta en sus posibilidades y en sus límites; es uno de los elementos fundamentales de apreciación.

E. *Carácteres y funciones del Estado*

Todo poder estatal exhibe un doble carácter o ambivalencia esencial, en función de la coexistencia, en proporciones distintas y siempre cambiantes, de las dos dinámicas señaladas: instrumento de dominación clasista, pero también de creación de interdependencias, solidaridades e integración de los grupos e individuos en un orden social unificado y estable para los fines en que cada etapa se considere de interés general. El encuadre global que se ha intentado requiere una explicitación más amplia en lo referente a los caracteres y funciones del Estado.

En sus formas y desarrolladas, el Estado se caracteriza ante todo, en comparación con los otros grupos e instituciones, por los siguientes rasgos:

1. Surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de los cuadros de un territorio. La sociedad se estructura así en una unidad política cerrada. La pertenencia de los individuos y grupos al sistema político se define por el nacimiento o la residencia. Lo interno y lo externo están netamente separados. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial, y organiza el espacio político de manera que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad, y asegure la ejecución de las decisiones fundamentales en el conjunto del país sometido a su jurisdicción.

2. El Estado no es una creación política instintiva o improvisada. Expresa una racionalización progresiva de estructuras políticas preexistentes. En el Estado, las relaciones de mando y obediencia se han formalizado y operan a través de circuitos especializados, que calcan o reflejan los circuitos pre- y extra-políticos, incorporándolos sin abolirlos.

3. El Estado a la vez presupone, ahonda y consolida la separación creciente entre gobernantes y gobernados. Se configura como aparato diferenciado, especializado y permanente de acción política y gestión administrativa, dotado de una organización que se caracteriza cada vez más por la centralización, la complejidad y las grandes dimensiones.

4. El Estado pretende la autonomía, la supremacía y la capacidad totalizadora o de inclusión total. Aparece como grupo general que abarca a la sociedad global, con la que tiende a identificarse, sobre todo a partir de la Edad Moderna (conceptos de Estado-Nación, Estado soberano, etc.), sin confundirse completamente con aquélla por una parte, y sin hipostasiarse por la otra. Reivindica la apropiación total del poder político, la autoridad soberana en el orden interno y en las relaciones exteriores. Aparece como lugar de elaboración y aplicación de las decisiones supremas y de las normas que se refieren a la dirección de los asuntos públicos y comprometen a toda la sociedad. Su acción se ejerce por consiguiente sobre la totalidad de instituciones, de grupos menores y de individuos, existentes y operantes en su ámbito espacial de poder, articulados entre sí y con la estructura del gobierno. Se alza e impone sobre ellos, les exige y extrae un grado supremo de solidaridad y acatamiento. Subordina o niega toda forma de poder y toda decisión de origen privado que no emane de las suyas o no se conforme a ellas.

Las principales funciones del Estado se refieren a: institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad, coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y política económica;

relaciones internacionales. Estas funciones son distinguidas para fines analíticos y expositivos. En la realidad están entrelazadas por su origen común o centro de imputación (el Estado), y por la convergencia o identidad de sus finalidades y resultados. Las estructuras políticas son siempre multifuncionales, y ninguna de ellas está especializada de modo total y exclusivo. Las mismas estructuras o instituciones pueden tener funciones diversas. A la inversa, grupos, estructuras e instituciones de tipo privado pueden desempeñar funciones políticas estatales o para-estatales.

CAPITULO II

ESTADO Y SOCIEDAD EN LA AMERICA LATINA CONTEMPORANEA

Los problemas del desarrollo histórico, del conflicto social y de la crisis política en la América Latina Contemporánea han centrado el interés y la discusión en las relaciones entre la sociedad y el Estado, la naturaleza y funciones de éste, su dependencia y su autonomía relativa respecto a la primera. Su examen requiere el descarte de todo *enfoque tradicional y convencional*, caracterizado como *restrictivo, formalista y dinámico*, y la adopción de un enfoque totalizador, concreto y dinámico, en otros términos, *histórico estructural.*[1] La naturaleza y las funciones del Estado en la América Latina Contemporánea deben ser establecidas lógica e históricamente y caracterizadas concretamente a partir del proceso de desarrollo de la sociedad capitalista dependiente en las condiciones específicas de los países de la región. Dicho proceso ha llevado a una intervención creciente del Estado, a una extensión continua de su actividad y de su papel determinante en la constitución y reproducción del sistema global, al logro de un grado notable de autonomía relativa, que lo configuran en los países más importantes como una especia de *Leviathan criollo*. Si esta significación decisiva del Estado ha ido alcanzando su culminación en las últimas décadas, sus raíces se encuentran ya en el periodo colonial y, sobre todo, en la etapa de formación primaria de la sociedad y el Estado durante el siglo XIX.

El análisis asume una doble simplificación con todos sus riesgos. Por una parte, América Latina es tratada globalmente como una región, dejando de lado su heterogeneidad interna y los diferentes tipos de países que la componen. Por otra parte, cuestiones centrales del tema tratado son examinadas sólo en sus lineamientos e interrelaciones fundamentales.

1 Para el desarrollo amplio del enfoque teórico adoptado, ver Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, UNAM, México, 2a. edición, 1980.

1. *La infancia del Leviathan criollo*[2]

Durante el siglo XIX y comienzos del XX se diseña y aplica en los principales países de América Latina un modelo de crecimiento económico de tipo primario-exportador y dependiente, en superficie sin transformaciones estructurales globales, y se organiza una sociedad jerarquizada, polarizada y rígida, con fuerte concentración de la riqueza y el poder en una minoría centrada en el sector agrominero exportador en alianza con las metrópolis y sus empresas de acción internacional. En relación con tal operación histórica, la fracción hegemónica (terratenientes, mineros, comerciantes y financistas, altos dirigentes políticos y funcionarios públicos, jefes militares y dignatarios eclesiásticos) impone sus formas de poder y autoridad, su sistema político-institucional y su propia legitimidad, y logra el apoyo de otras fracciones de la clase dominante (oligarquías regionales), y el consenso o la sumisión pasiva de las mayorías nacionales compuestas por clases y capas intermedias y populares.

La alienación cultural-ideológica hacia todo lo que sea extranjero, la europeización y el cosmopolitismo, se producen como reflejo y componente del modelo de crecimiento, para fines instrumentales tendientes a la integración internacional, la creación de las nuevas estructuras socioeconómicas requeridas, y la cristalización de la dominación interna. Emerge así una cultura dominante y una ideología oficial caracterizadas por la hibridez, la falta de coherencia y la fragilidad, la carencia de sentido nacional, que no fortalecen la propia base y por el contrario la coartan y debilitan. Esta cultura y esta ideología son elaboradas y manejadas por y para grupos minoritarios, al margen de las masas populares, mediante el monopolio y el uso de los reducidos equipos intelectuales, de la Iglesia, del sistema educativo y de la prensa, y de las relaciones directas con el sistema cultural-ideológico de las metrópolis desarrolladas. Las tareas de esa cultura y de esa ideología y de los equipos intelectuales son: dar a la oligarquía homogenidad, conciencia de sí misma y de sus funciones y necesidades; proporcionarle una concepción del mundo, un cierto grado de elasticidad para la absorción de los cambios, cuadros para la dirección y la organización de la sociedad y del Estado; contribuir al refuerzo de su prestigio, de su poder, y del consenso de las mayorías respecto a su dominación. El sistema impide el surgimiento y la irradiación de nue-

[2] Ver M. Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2a. edición, 1976.

vos grupos o élites sociales y políticas con posibilidades y aptitudes para formular alternativas frente al modelo vigente, para organizarse, hacerse conocer y lograr adhesiones significativas. Falta un amplio público predispuesto a recibir y asimilar mensajes cultural-ideológicos y políticos divergentes.

El Estado nacional que se constituye a partir de la independencia refleja la nueva situación de dependencia hacia Europa y Estados Unidos, la estructura socioeconómica y el clima cultural-ideológico en emergencia, pero es también agente activo en la configuración de esta constelación y de la sociedad global. Los prerrequisitos, las tareas y los resultados del proceso de formación y del funcionamiento del Estado nacional están referidos a: la constitución de la clase dominante y, sobre todo, de su fracción hegemónica; el logro de alianzas efectivas; la construcción del orden político-institucional y sus modalidades de operación; las funciones estatales de institucionalización y legalidad, coacción social, educación y propaganda, organización colectiva y política económica, y relaciones internacionales.

Constituida la fracción hegemónica como tal con una composición, un alcance y una eficiencia que varían por países y etapas, elabora un juego de alianzas con gobiernos y grandes empresas de Europa Occidental y de Estados Unidos, con grupos subordinados y marginales de la clase dominante. Respecto de los grupos dominados, la imposición coactiva del acatamiento al sistema se combina en algunos casos con el otorgamiento de beneficios parciales (incorporación selectiva de advenedizos criollos o inmigrantes con talento y éxito a la élite y a los niveles superiores de la sociedad y del Estado, ocupación en un aparato gubernamental y una economía en expansión).

Para la construcción del orden político-institucional, la oligarquía y sus intelectuales orgánicos importan el modelo europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, formalmente basado en la soberanía popular y en la democracia representativa. Este modelo es sobreimpuesto a estructuras y prácticas que en gran medida siguen siendo tradicionales, y que en parte lo rechazan, en parte lo refractan y desvirtúan. Por impacto sobre todo de algunos aspectos del propio tipo de sociedad y desarrollo que se ha adoptado (dependencia externa, estratificación social polarizada y rígida, agudos desniveles socioeconómicos y regionales), los principios y formas de la unidad nacional, la soberanía y centralización estatales, la participación popular y la democracia representativa tienen vigencia limitada o ficticia.

Si bien el Estado real no coincide con el modelo importado, sirve

eficazmente a la fracción hegemónica y a los otros sectores de la clase dominante que lo generan e instrumentan y —contrariamente a la mitología neoliberal hoy muy difundida en parte de la derecha latinoamericana— su papel dista de ser pasivo o restringido. La fracción hegemónica tiende a configurarse en sus diferentes variantes nacional-históricas como aristocracia paternalista, homogénea y cohesionada, con tendencia a la conversión en casta cerrada y fuerte poder. Este poder oligárquico se basa ante todo en el control de los recursos y procesos productivos de tipo agrario-exportador, de las estructuras socioculturales fundamentales y de las relaciones internacionales, pero cada vez más se posibilita y se expresa, se prolonga y consolida en y a través del aparato político-estatal.

La oligarquía no comparte de hecho el poder con ningún grupo ajeno a ella. Impone rígidos criterios adscriptivos para la pertenencia y el acceso a la clase y a los niveles superiores de la jerarquía de poder sociopolítico y del Estado. Bloquea la aparición de partidos dotados de programa, organización formalizada y ancha base social. Todo ello otorga a la oligarquía por largo tiempo plena libertad de maniobra, le permite desarrollar y resolver a través del Estado y en el interior de éste sus luchas internas (personales, de clanes y de grupos de intereses), sin que tales pugnas repercutan en detrimento de su propio poder y de la estabilidad del sistema.

La oligarquía hace prevalecer una concepción absolutista y centralista del Estado. El aparato de gobierno y administración se estructura y opera como coto de caza cerrado, y los asuntos de Estado son manejados como problemas de clanes, de élites y de clases y para servir a sus intereses. La arbitrariedad y la corrupción políticas y administrativas son la regla, y se manifiestan en el favoritismo, el nepotismo, el reparto selectivo de altos cargos públicos y de posibilidades de enriquecimiento, el uso discrecional de poderes de decisión y de manejo de dineros y bienes públicos para la acumulación privada de miembros y grupos de la oligarquía y de la gran empresa extranjera.

El sistema político presenta en esta etapa los rasgos de la dictadura unificadora, o de la democracia de participación restringida, o bien asocia elementos de ambos tipos. Se basa esencialmente en la combinación en proporciones variables de la fuerza y un consenso en parte falsificado y en parte real. La participación política es suprimida o limitada por la violencia militar y policiaca, los artilugios constitucionales y legales, la corrupción electoral, la anulación arbitraria de elecciones, el impacto de la estructura socioeconómica y sus consecuencias (marginalidad generalizada de las mayorías, su sometimiento a

la manipulación política por y para las élites, su heterogeneidad socioeconómica y cultural y su carencia de organización política autónoma). Un cierto grado de consenso entre activo y pasivo hacia la dominación oligárquica y el sistema vigente es posible por la situación y la conducta ambiguas de los grupos inmigrantes; por el deseo general de enriquecimiento y los sueños de progreso y ascenso de la población urbana; por el manejo del Estado y del presupuesto que permite incorporar y burocratizar a una parte de las capas medias.

Constituido de este modo, el Estado oligárquico cumple funciones y tareas específicas a las necesidades y requerimientos de la fracción hegemónica, de la clase dominante y del modelo de desarrollo:

Ante todo, en cuanto a las funciones de institucionalización, legitimación, legalidad, el Estado se construye, se legitima y se regula jurídicamente a sí mismo y a la sociedad. Crea un orden político-militar y una legalidad que rigen la adquisición y el ejercicio del poder, el monopolio y organización de la violencia legítima. Promueve y garantiza la hegemonía del sector primario-exportador y su control sobre el sistema productivo; la reorganización de la sociedad para la vigencia y la eficacia del modelo elegido de economía y desarrollo; el progreso de la integración en el sistema internacional.

Instrumento básico de la institucionalización es el dictado y reforma de constituciones, códigos y leyes sobre los principales aspectos de la vida socioeconómica y del sistema político, de acuerdo a los modelos importados a los que se van agregando innovaciones de origen local. Las constituciones y otros cuerpos legales instituyen regímenes democrático-liberales, republicanos y representativos, basados en la división de poderes y en los derechos y garantías individuales, pero que combinan el respeto de las formas con la desnaturalización práctica de sus principios y efectos. La división de poderes en teoría va acompañada por un fuerte presidencialismo en detrimento del parlamento y del poder judicial. El federalismo formal evoluciona rápidamente hacia el unitarismo de hecho. Los derechos y garantías individuales funcionan sobre todo en lo referente a las relaciones de los grupos oligárquicos entre sí y con los gobiernos e inversores extranjeros. No se aplican, o casi nada, a las relaciones entre las élites y las masas, ni entre los centros modernos y las zonas subdesarrolladas del interior. La mayoría de la población carece de protección estatal efectiva.

A través del sistema político y del Estado en sus funciones de *coacción social*, la élite gobernante de la oligarquía monopoliza los medios de decisión, orientación y control de la sociedad. Constituye y re-

fuerza así particularmente su hegemonía y la supremacía de la clase dominante, y regula y soluciona los conflictos entre las fracciones que la componen. Promueve la integración del país y el logro de la unidad interna y de un sistema de lealtades nacionales por encima de particularismos sociales y regionales, para fines internos y para el mejor manejo monopolístico de las relaciones internacionales.

Este tipo de funciones requiere e incluye la creación y el refuerzo del aparato administrativo, y la redefinición del papel y la reestructuración orgánica de las *fuerzas armadas*. La élite gobernante genera una maquinaria y una práctica administrativa sobre las cuales ejerce un control estricto en cuanto al reclutamiento de dirigentes y la selección de funcionarios, y en las que se entrelazan elementos y rasgos de tipo tradicional-patrimonialista con otros de tipo burocrático moderno que tienden cada vez más a prevalecer.

Tras la etapa de anarquía y caudillismo que se abre con la independencia, las fuerzas armadas se subordinan al Estado, convirtiéndose en cuerpo profesional, burocratizado y especializado, que por largo tiempo se caracteriza por el apoliticismo, la defensa del orden, la identificación con la oligarquía y la subordinación al poder civil. Las fuerzas armadas cumplen tareas fundamentales como la pacificación interna, la integración nacional, la defensa exterior, el apuntalamiento del sistema contra las presiones de las clases medias y populares y de los grupos y regiones marginales.

En sus funciones de *educación y propaganda*, el Estado opera a partir y a través del control oligárquico sobre resortes y mecanismos de enseñanza, información y difusión, y refleja en tales actividades el choque de tendencias contradictorias; a la europeización y el cosmopolitismo, y a la reafirmación nacionalista con ribetes xenófobos; al aristocratismo y a la legitimación democrática. El Estado se ocupa ante todo del desarrollo y modernización de las universidades y, en menor grado, de la enseñanza media y primaria. Funda museos, academias y otros institutos culturales, aunque revela poco interés por el progreso nacional autónomo de la ciencia y la tecnología. La prensa tiende a ser monopolizada de hecho por la oligarquía que la utiliza como instrumento de poder y difusión ideológica, y como medio entre otros para dirimir pugnas entre sus fracciones.

La Iglesia opera como aliada y ala de la oligarquía y del Estado en un papel definidamente tradicionalista y conservador. Entra sin embargo en pugna con sectores de la oligarquía y la élite gobernante por la emergencia de puntos de conflicto relacionados con: la soberanía del Estado nacional respecto al Vaticano; problemas económicos (im-

posición fiscal, movilización de la riqueza eclesiástica); abolición de fueros y tribunales eclesiásticos, limitación del control clerical sobre la educación, la familia y la beneficiencia; necesidades de laicización (tolerancia religiosa hacia inversiones e inmigrantes extranjeros).

El Estado asume tareas de gran trascendencia en el área de la *organización colectiva y la política económica.* Por su intervención, el sector productivo primario-exportador que se hereda de la etapa colonial es primero mantenido bajo el control relativamente autónomo de la oligarquía, y luego extendido y convertido en actividad fundamental y en principal vínculo con las economías y Estados de los países avanzados y con el mercado internacional. El Estado mantiene y expande la disponibilidad de recursos productivos para el sector agrominero exportador, y para los grupos nacionales y extranjeros que lo controlan y explotan (propiedad absoluta y uso irrestricto de tierras y minas; extensión de las fronteras interiores, expropiación de trabajadores independientes y de tribus indígenas; garantías de disponibilidad de mano de obra nativa e inmigrante). El Estado favorece la acumulación interna de capitales y la atracción de recursos externos. Desempeña además un papel decisivo en el ordenamiento del territorio y en la urbanización.

Las tareas de organización colectiva y política económica aumentan las responsabilidades del Estado y exigen el montaje de un aparato político y de una maquinaria administrativa de envergadura y complejidad crecientes que, a su vez, requieren mayores recursos a disposición del Estado y la reorganización del sistema financiero. Aunque limitado por las características y consecuencias estructurales del sistema oligárquico, el Estado diversifica las fuentes y aumenta el monto de los recursos fiscales disponibles y los utiliza en objetivos como los siguientes:

- Obras públicas, infraestructura económica y social, dotación de servicios y economías externas a la oligarquía y a las empresas extranjeras.
- Pago de capital e intereses de los empréstitos.
- Financiamiento del riesgo para las grandes empresas nacionales y extranjeras.
- Préstamos de bancos públicos a miembros de la oligarquía y de la élite política en condiciones extremadamente favorables.
- Mantenimiento del aparato burocrático-civil, militar y religioso que se expande por el aumento de tareas y por su papel como creador de ocupación.

- Realización de obras suntuarias y no productivas, como expresión simbólica del poder de la oligarquía y refuerzo de su prestigio.
- En general, uso de las políticas y recursos estatales para la redistribución de ingresos en favor de las oligarquías y de los intereses extranjeros.

Finalmente, a través del Estado la fracción hegemónica de la oligarquía maneja las *relaciones internacionales*, ante todo para el estrechamiento de los vínculos con la metrópolis, impidiendo que nada interfiera con ellos y tratando de extraerles el máximo provecho. Ello tiene como premisa la afirmación de una armonía natural de intereses entre ambos términos de la relación, y utiliza como instrumento preferido el tratado bilateral. Esta tendencia dominante no excluye la emergencia de roces y conflictos entre gobiernos y grandes empresas de los países latinoamericanos y de las metrópolis, en relación al grado de soberanía efectiva que los Estados locales pretenden mantener y al reparto del excedente producido internamente.

Las relaciones de los países latinoamericanos entre sí se ven afectadas por un modelo de desarrollo primario-dependiente y de sentido centrífugo que refuerza la tendencia a la balcanización de la región, promovida al mismo tiempo por las heterogeneidades estructurales de los países componentes y por la acción deliberada de las grandes potencias. Las naciones latinoamericanas se desinteresan de todo lo que sea estrechamiento de sus lazos y desarrollo de una perspectiva regionalista. Al mismo tiempo, operan ya en este periodo diversos factores de conflicto intrarregional que estallan espectacularmente en guerras de gran envergadura (Argentina y Brasil, del Paraguay, del Pacífico).

2. *Transición hacia la crisis*[3]

Entre el "periodo clásico" de formación y el periodo de la crisis contemporánea se inserta, desde principios del siglo XX hasta 1930, una etapa de transición que se configura por la convergencia de las modificaciones en el sistema internacional y de los cambios internos en los países de América Latina. En el primer orden de factores debe incluirse: la segunda revolución industrial; la primacía del capital monopolista y del imperialismo; el replanteo del equilibrio de fuerzas entre las grandes potencias; y entre Europa Occidental y el resto del mundo; la Primera Guerra Mundial; la Revolución Rusa.

Las modificaciones internacionales inciden de muy diversas mane-

[3] Ver M. Kaplan, *Formación. . .* , cit.

ras sobre América Latina y entrelazan sus efectos con cambios producidos en el funcionamiento del modelo de desarrollo dependiente. El centro internacional se desplaza desde Gran Bretaña y Europa Occidental hacia Estados Unidos, en términos de comercio, inversiones, influencia cultural, diplomática y política. La estructura social se diversifica. Las economías primario-exportadoras han experimentado cierto crecimiento bajo el influjo del comercio exterior y las inversiones extranjeras. Han progresado la división social y regional del trabajo, la urbanización y las formas primarias de industrialización. Las clases medias se desarrollan, dando lugar a una coexistencia de sectores tradicionales y emergentes, relativamente diferenciados entre sí. Las masas populares urbanas aumentan en número y peso específico, aunque con alto grado de heterogeneidad interna. Un movimiento obrero organizado en sindicalismo de *élites* militantes, combina reivindicaciones economicistas con planes vagos de transformación social y política. La presión coincidente de capas medias y populares en favor de una participación ampliada se refleja en ciertos cambios del clima cultural ideológico. El modelo tradicional de desarrollo dependiente exhibe sus inconvenientes y límites, y la confianza sobre el gran futuro predestinado es reemplazada por la incertidumbre. Las clases medias y populares no asienten ya pasivamente; ahora critican e impugnan. Grupos de jóvenes intelectuales, menos dependientes que sus predecesores, reaniman y reorganizan la vida cultural. Pasan de la literatura a la crítica social y política contra el cosmopolitismo, el materialismo escéptico, la educación dogmática, la asfixia cultural, la opresión y la corrupción políticas, y contra los responsables, la clase dominante y los grupos dirigentes. La Guerra de 1914 y la Revolución Rusa revelan la quiebra del orden capitalista y de la ideología burguesa-liberal, sugieren la necesidad y la posibilidad de grandes cambios. Las ideologías emergentes, aunque imprecisas e incoherentes, no carecen de impacto real ni de eficacia operativa, incluyen como componentes básicos: el nacionalismo, vagas metas de desarrollo, cambio y justicia sociales, consenso e integración nacionales, participación política, renovación institucional, intervencionismo del Estado, reforma universitaria.

El equilibrio de poder y el sistema político varían considerablemente. Las clases medias demandan una participación ampliada, primordialmente para sí mismas y, de modo en parte efectivo y en parte simbólico-manipulatorio, también para las clases populares. El estilo tradicional de dominación se debilita. La ampliación de la democracia formal va acompañada por cierto énfasis nacionalista, algún pro-

greso en la modernización, un reformismo gradualista compatible con el orden tradicional. Estas tendencias generales del periodo se manifiestan y especifican nacionalmente en la llegada del "batlismo" uruguayo y del radicalismo argentino al poder, en la Revolución Mexicana, en los fenómenos brasileños del "tenentismo" y del ascenso varguista, en la fundación y avance del APRA peruano.

El Estado se modifica, en cuanto al reclutamiento de dirigentes políticos y de personal administrativo, a la estructura y modo de operación, a la atribución de mayores responsabilidades y funciones. Las instituciones tradicionales son modificadas y se crean otras nuevas. La legislación aumenta en número y diversidad. Surgen moderadas restricciones al pleno juego de estructuras e instituciones del capitalismo liberal. (Regulación del contrato, del mercado, de las relaciones laborales y derechos sociales, de la propiedad privada).

En lo referente a la *coacción social,* el Estado se presenta de modo más intenso y explícito como representante de la sociedad y árbitro entre clases y grupos. Limita el poder oligárquico tradicional y refuerza el de las clases medias. Canaliza, manipula y controla las clases trabajadoras y populares, mediante una combinación de concesiones limitadas y de represión siempre presente. Las Fuerzas Armadas se profesionalizan y corporativizan cada vez más, y van desarrollando una propensión al desempeño de un papel político propio que comienza incluso a efectivizarse como función tutelar de la sociedad y el poder civiles, con orientaciones conservadoras o reformistas.

El Estado amplía la oferta de *educación,* la proporciona y garantiza, con un sentido hasta cierto punto de integración nacional, de nivelación social y de secularización cultural-política.

En sus funciones de *organización colectiva y política económica, el Estado se inspira en* motivaciones y concepciones nacionalistas y desarrollistas, combinadas con un sentido vagamente social que cristaliza sobre todo en una voluntad redistributiva. Defiende el patrimonio nacional contra la excesiva penetración extranjera; esboza un grado limitado de control de monopolios; promueve los recursos potenciales de cada país (naturales, financieros, humanos); amplía y protege el mercado interno. A través de mejoras relativas en la ocupación, el ingreso y las condiciones de vida para la clase media y algunos sectores populares urbanos, el Estado abre oportunidades económicas; provee servicios sociales para un público relativamente ampliado (en las ciudades); desarrolla la ocupación burocrática pública y un nuevo sistema de patronazgo y clientela; otorga concesiones, contratos públicos, privilegios en favor de diferentes grupos; despliega un

interés restringido y fluctuante por las actividades manufactureras. En estas funciones, el Estado coloca más el énfasis en la redistribución de la riqueza existente que en la creación de nueva riqueza.

Finalmente, el Estado redefine sus orientaciones y alianzas externas, en función de los cambios en la economía y la política mundiales (decadencia de Europa, debilitamiento de la hegemonía británica, ascenso de los Estados Unidos), y pretende una mayor autonomía relativa en el manejo de las relaciones internacionales.

3. *La etapa de la crisis estructural permanente (1930-1980)*

La acentuación del intervencionismo de Estado, sus motivaciones y sus estímulos, sus rasgos y efectos, se ubican en el marco del proceso general de cambio que tiene lugar en la región desde 1930, y que resulta del entrelazamiento y la interacción de factores externos e internos.

A. *Neocapitalismo tardío y dependiente, cambio social y crisis política*

Desde el punto de vista externo, se producen cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y la política mundiales: decadencia relativa de Europa Occidental; ascenso de Estados Unidos a la hegemonía en el sistema capitalista y en parte considerable del Tercer Mundo; conversión de la Unión Soviética en una de las dos superpotencias y extensión de su ámbito de dominación en un bloque de naciones socializantes; emergencia del Tercer Mundo como nuevo actor; nueva división mundial del trabajo; concentración externa del poder mundial; bipolarización del orden internacional entre los E.E.U.U. y la URSS, primero en la Guerra Fría y la competencia agresiva, luego en la coexistencia pacífica y el esbozo de un condominio imperial.[4]

América Latina se inserta en una nueva relación de dependencia; se incorpora a la esfera de dominación integral de los Estados Unidos, su Estado y sus corporaciones multinacionales. Estas últimas penetran en la industria y el agro, el comercio y las finanzas, los servicios

[4] Sobre el nuevo sistema internacional, ver M. Kaplan, "La concentración del poder político a escala mundial", en *El Trimestre Económico*, México, No. 161, enero-marzo de 1974, y "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (editor), *Derecho económico internacional*, México, FCE, 1976, y bibliografía citada en ambos trabajos; también, Adam B. Ulam, *The Rivals, —America and Russia since World War Two*, Penguin Books, 1976; Richard J. Barnet, *The Giants— Russia and America*, New York, Touchstone Books, 1977.

y el Estado; se ensamblan con sectores nativos pertenecientes a diferentes clases: desempeñan un papel considerable en la estructuración del modo de producción dominantes y de la formación social. Las clases dominantes nacionales ven relativamente reducido su margen de poder y de decisiones autónomas en lo externo y en lo interno. Los reajustes en el tipo de inserción dentro del sistema internacional y sus repercusiones internas crean roces, tensiones y conflictos entre grandes potencias y grupos inversores extranjeros, entre unas y otras con las clases dominantes nativas, entre fracciones de éstas, y entre todas ellas con las clases medias y populares.[5]

En lo interno, una nueva fase de crecimiento económico y de cambio social se configura por y a través de la crisis y transformación de la producción primario-exportadora y de la sociedad agraria, la hiperurbanización, la industrialización substitutiva de importaciones, las modificaciones de las clases, el intervencionismo estatal. La estructura socioeconómica crece, se diversifica, se moderniza en partes. Emerge un neocapitalismo tardío, a la vez subdesarrollado y dependiente. El mismo se basa en: la estrecha asociación entre grandes empresas nacionales e internacionales; la producción especializada para la exportación y para un mercado interno afluente constituido por grupos urbanos de nivel alto y medio; el uso de mano de obra barata y sumisa y el recurso al proteccionismo estatal; la redistribución regresiva del ingreso; la disociación entre crecimiento económico y desarrollo integral; la depresión de los niveles de remuneración, consumo y bienestar de las masas; la vigencia de un orden social y político que presupone y promueve la falta de participación, la apatía y la sumisión de las mayorías. Los sectores modernos y dinámicos asociados con las empresas extranjeras predominan, sin dejar de coexistir con una vasta constelación de empresas de productividad y rentabilidad más bajas y de importantes núcleos de economía atrasada o arcaica.[6]

5 Para tempranos análisis de estos problemas, ver Silvio Frondizi, *La integración mundial, última etapa del capitalismo. Respuesta a una crítica*, ADI, Buenos Aires, 1947; S. Frondizi, *La Realidad argentina –Ensayo de interpretación sociológica*, Buenos Aires, tomo I, Ediciones Praxis, 1955; Milcíades Peña (bajo el seudónimo de Víctor Testa), *"Industrialización, pseudoindustrialización y desarrollo combinado"*, en "Imperialismo e industrialización en los países atrasados", *Fichas de Investigación Económica y Social*, Buenos Aires, año I, No. 1, abril de 1964; M. Peña, "Naturaleza de las relaciones entre las clases dominantes argentinas y las metrópolis", en *Fichas. . .*, cit., año I, No. 4, diciembre 1964.

6 Ver sobre el neocapitalismo tardío, entre otros, Henri Lefebvre *La survie du capitalisme. La re-production des rapports de production*, Paris, Editions Anthropos, 1973; Ernest Mandel, *La troisième age du capitalisme*, Paris, 3 volúmenes, 10/10, Union Genérale de Editions, 1976.

Correlativamente, la estructura social se diversifica y complejiza, y tiende a una creciente heterogeneidad. Se superponen y entrelazan viejas y nuevas pautas de estratificación y de movilidad social. Emergen y se consolidan, sobre todo en las ciudades, nuevos grupos sociales: pequeño y mediano empresariado, intelectuales, profesionales, científicos, técnicos, proletariado de manufactura y de servicios, marginales. Estos grupos ejercen presión en favor de un mayor grado de reconocimiento y de participación en el ingreso, los beneficios sociales, las decisiones y el poder. Las expectativas y necesidades insatisfechas por las estructuras y fuerzas tradicionales se multiplican e intensifican. Se afirman una mentalidad y un clima colectivo de tipo nacionalista, populista, desarrollista. Las demandas múltiples se vehiculizan a través de una creciente difusión del poder social, cuya estructura se modifica, volviéndose a la vez compleja e incongruente, y contribuyendo al replanteo del sistema político.[7]

El proceso de cambio, la transición entre dos fases históricas no son consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo o élite que presione sobre el Estado, lo controle y lo utilice en una estrategia transformadora. Ningún sector social promueve deliberadamente los cambios, aprovecha de modo sistemático su aparición, o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países latinoamericanos y sus centros de decisión; o bien como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor de grupos de intereses tradicionales.

La oligarquía ve cuestionada y debilitada su posición hegemónica. Pierde parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos e ideológicos, que se manifiestan en la capacidad de controlar y manipular a otras clases, grupos y partidos y al Estado. Tanto ella como la sociedad tradicional se muestran flexibles y permeables para absorber ciertos elementos del cambio, privándolos de rapidez y profundidad, y logrando conservar lo esencial del sistema y de sus intereses propios. Por un proceso de auto-transformación adaptativa la oligarquía se convierte en nueva élite oligárquica como fracción hegemónica de la sociedad y en el sistema político. Este cambio se manifiesta en las pautas de reclutamiento para la pertenencia, de representación y dirección de clase, de estructuración y funcionamiento, y de

[7] Sobre el trasfondo sociopolítico general de la etapa contemporánea de América Latina, ver Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina,* Buenos Aires, Paidos, 1967; Antonio García, *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo,* Buenos Aires, El Ateneo, 1972.

constitución de alianzas. La nueva élite oligárquica selecciona e integra individuos y grupos según la utilidad funcional para sus intereses y proyectos; y de acuerdo a las nuevas características y exigencias de la sociedad contemporánea. Se constituye y opera a través de la organización de coaliciones complejas entre capas y estratos de clases, grupos y órdenes institucionales, que comparten intereses y necesidades, enemigos y peligros, estilos ideológicos y políticos, modelos y estrategias. La élite oligárquica está constituida esencialmente por representantes y miembros del gran capital nativo (financiero, industrial, comercial, agrario), en alianza con las corporaciones multinacionales de la potencia hegemónica y, en menor grado, de los países capitalistas avanzados de segunda línea. A partir de este polo social constituye coaliciones complejas y duraderas con las Fuerzas Armadas, ciertos sectores de la intelectualidad tecno-burocrática y profesional y del empresariado de clase media, líderes institucionales y políticos, burocracia sindical y aristocracia obrera. Sus propios recursos y la constitución y uso de las coaliciones permiten a la élite oligárquica lograr hasta cierto punto pero no exclusivamente una posición de grupo hegemónico. Debe compartir en mayor o menor grado la hegemonía general y la función gubernamental con otros grupos aislados, especialmente con las Fuerzas Armadas.

A la presencia y naturaleza de la élite oligárquica se agregan las consecuencias de la aparición tardía, la debilidad, el apaciguamiento, la falta de estrategia autónoma por parte de grupos que deberían haber estado o estuvieron en mayor o menor grado interesados en el desarrollo, la democratización, la modernización, la autonomía externa: el empresariado nacional, las clases medias, los intelectuales y profesionales, los trabajadores urbanos, el campesinado.

Vasto conglomerado o extenso continuo de formación tardía y composición heterogénea, *las clases medias* se caracterizan además por la dependencia hacia la clase alta nacional, los intereses extranjeros y el intervencionismo y favoritismo estatales; la falta de coherencia y de ambición para reivindicar un papel autónomo y para asumir un proyecto propio a través de una participación enérgica en el proceso político. No buscan ni logran un pleno control del Estado, ni usan siquiera su poder político acrecentado para intentar o realizar transformaciones profundas del sistema que representan y contribuyen a consolidar. Ejercen una presión social y política a partir de sus propias fuerzas y de la manipulación de sectores populares, para el logro de apoyos y favores de los aparatos políticos y del Estado que permitan obtener situaciones excepcionales y casi parasitarias de

auto-expansión y auto-mejoramiento, y un mayor grado de copartición subordinada en el ingreso, el poder y las decisiones. Correlativamente se desinteresan y oponen al aumento de oportunidades y facilidades para los grupos populares; temen y resisten el aumento de su participación social y política.

Sectores reducidos de las clases medias ascienden y se integran en un nivel superior, coparticipan en el poder político y en el Estado, de manera autónoma o como grupos tecnoburocráticos. La mayoría sufre un proceso de desplazamiento, ruina y sometimiento. En conjunto, las clases medias buscan el compromiso. Se identifican con los intereses, aspiraciones y mitos de la sociedad oficial. Mantienen o refuerzan el conservadorismo; la propensión a la defensa del orden existente; el apoyo a las estructuras elitarias y defensivas en la sociedad y en el Estado y a las prácticas represivas de las mayorías. A la inversa, una tendencia minoritaria pero significativa de las clases medias emerge en actitudes y prácticas de tipo crítico e impugnador; aporta ideólogos, dirigentes, cuadros, militantes, a los movimientos y regímenes nacional-populistas, reformistas y revolucionarios.[8]

Los nuevos sectores trabajadores y populares surgen y se expanden, a partir y a través de un proceso de descomposición de la sociedad tradicional y de emergencia de la nueva en que se combinan el crecimiento económico irregular y desnivelado, los cambios sociales parciales y contradictorios y la crisis política virtualmente permanente. Se generan en las masas trabajadoras necesidades, aspiraciones, expectativas, demandas, mayor potencial de presión y de movilización, sin que al mismo tiempo la estructura urbanoindustrial esté preparada (y lo estará cada vez menos) para recibir e integrar aquéllas, ni para proporcionarles condiciones mínimamente aceptables de ocupación, ingreso, infraestructura de existencia y de trabajo, servicios sociales, educación, mecanismos de expresión y de participación.

Las clases trabajadoras urbanas se caracterizan por la formación reciente, y aún en curso, el carácter aluvional y la heterogeneidad. Conjunto de capas y estratos que se diferencian y divergen en cuanto a estructura, situación, actitudes y tendencia, aparecen como suma incoherente de necesidades y expectativas en aumento pero nunca satisfechas, sin larga tradición de organización sindical autónoma ni de práctica política propia. Constituyen un conglomerado abigarrado

8 Ver nota (7), y también CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la postguerra,* Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963; CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina,* Nueva York, Naciones Unidas, 1969; UNESCO, *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina,* dos volúmenes, Lieja, 1962.

que no termina de convertirse en proletariado industrial moderno, que empieza a dejar de ser meramente una clase en sí sin llegar a ser clase para sí. Carece de unidad interna, de identidad social, de conciencia orgánica y madura de clase, de definición propia de sus intereses y fines, de instrumentos autónomos de praxis colectiva. La mayoría de sus componentes sufren pasivamente las consecuencias de la privación general, de la ignorancia y de los hábitos de sumisión y apatía; de la falta de información, del entendimiento y de la práctica para percibir y comprender las realidades cuyas determinaciones nacen más allá de su visión directa, y para tomar posición sobre los asuntos fuera de su rutina diaria. No disponen de estímulos para desarrollar adecuadamente la confianza en sus propias aptitudes y fuerzas, la capacidad de iniciativa y de participación respecto a los intereses grupales y colectivos. No tienden a diseñar y operar un modelo propio de estrategia y de sistema deseable que a la vez exprese y promueva sus intereses y les permita llegar a ser grupo hegemónico en una coalición de sectores víctimas de la dominación y la explotación.

En respuesta a su situación, a sus necesidades y expectativas, los trabajadores tienden a reaccionar por medio de la retracción y el aislamiento, o cada vez más por la búsqueda de ventajas inmediatas, a través de la acción individual o de pequeños grupos, y del patronazgo manipulador de organismos e instituciones sociales y políticas. La irrupción y las presiones de masas heterogéneas e insatisfechas que de todas maneras van incidiendo sobre la economía, la sociedad, la política, amenazan la coherencia y la estabilidad del sistema y los intereses de la clase dominante, y tienden a ser controladas, canalizadas y utilizadas por ciertos partidos (populistas, desarrollistas, izquierdas sin proyecto histórico propio o sin capacidad para desarrollarlo), el Estado y el nuevo sindicalismo burocrático de masas.

Pese al control mediatizante y a la manipulación desmovilizadora de que han sido objeto, las clases trabajadoras y las masas urbanas se han ido convirtiendo en factor de desequilibrio, de disrupción y de crisis, en la sociedad y en los aparatos sindicales, partidarios y gubernamentales. A ello han contribuido: el aumento de su número y de su concentración; las tendencias al estancamiento socio-económico y los obstáculos consiguientes para la continuidad de la integración limitada en el sistema; el agotamiento de concepciones y organizaciones tradicionales, y el fracaso de experiencias desarrollistas y populistas; el refuerzo de las tendencias y manifestaciones de presión, crítica e impugnación en sectores considerables de las masas.

La etapa abierta en 1930 se caracteriza en lo sociopolítico por la

normalización de la excepcionalidad, por su índole de fase histórica de transición permanente. Los procesos de crecimiento, cambio y conflicto tienen una naturaleza sorpresiva, y un carácter desigual y combinado. Entrelazan elementos de progreso, de estancamiento y de regresión. Superponen fuerzas y formas correspondientes a etapas históricas, modos de producción, regímenes diferentes, sin una reestructuración total que integre los diversos componentes bajo el signo de una racionalidad prevaleciente.

En sociedades que tienden a diversificarse y complejizarse, se vuelven cada vez más heterogéneas las clases fundamentales, cada una de ellas compuestas por grupos con diferencias en los intereses, en la capacidad para reorientarse y reorganizarse políticamente, y en la intensidad, el ritmo y el sentido de sus acciones. La mayoría de los partidos políticos se rutinizan, se esclerosan, se desajustan respecto a los rápidos cambios y a las condiciones nuevas; reducen o pierden su representatividad y su capacidad operativa respecto a las clases, las fracciones, los grupos y la sociedad. Las clases y sus principales grupos tienden a carecer de cohesión social, de conciencia unificada, de representación política eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos y para hacerlos aceptar por las mayorías.

Se multiplican las trabas y las perturbaciones para la creación y el uso de formas racionales de acción política, y para el logro de un consenso amplio sobre la determinación y la instrumentación de grandes fines y tareas nacionales; las divergencias y las situaciones de incoherencia, empate y parálisis; todo lo cual impide la clara formulación de los problemas y el logro de decisiones resolutorias, en todas las cuestiones básicas del crecimiento y del cambio. Predominan cada vez más las situaciones de equilibrio inestable entre clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales, cada una de las cuales contribuye con su participación a generar crisis al tiempo que sufre sus propias crisis internas. La clase dominante y sus fracciones se debilitan relativamente, declinan o ven discutida y restringida su capacidad actual o potencial de hegemonía. Las clases nuevas en ascenso pasan de la pasividad y el sometimiento a la actividad, la crítica, la impugnación a veces; desafían de diversos modos la dominación tradicional sin ser capaces de destruirla ni de imponer su propia hegemonía. Un clase ha perdido, en parte, otras no han ganado, la capacidad efectiva para regir las respectivas naciones.

Factor y rasgo centrales del proceso de cambio son la declinación y la descomposición de las estructuras y condiciones que dieron fundamento y significado a la dominación oligárquica y al Estado tradi-

cional, por una parte, y por la otra los requerimientos y los impactos de la implantación y vigencia del nuevo modelo de neocapitalismo tardío y dependiente. A partir y en función de estas dos grandes líneas y sus interrelaciones complejas, se abre una fase de crisis política a la vez orgánica y endémica.

El proceso de crecimiento y modernización neocapitalista desplaza y disuelve en considerable medida las formas anteriores de dominación y producción, e instaura –en grado variable según países y momentos– sus propias bases y condiciones de existencia y reproducción. Masas considerables de población son liberadas de las jerarquías tradicionales estrictas, determinadas por la pertenencia más o menos forzada a conjuntos económico-corporativos y por la asignación tradicionalista-autoritaria de funciones socioeconómicas inmutables. Las relaciones sociales tienden a establecerse de modo cada vez más generalizado a través del cambio y la competencia entre individuos formalmente libres e iguales. La autonomización, la atomización y la privatización de los individuos va de la mano con la extensión y la generalización de clases más o menos móviles y abiertas.

Emerge así cada vez más una sociedad molecularizada, no unificada y permanentemente amenazada por la pérdida de una cohesión que resulta cada vez más difícil restaurar o instaurar a través de relaciones y formas de dependencia personal, sujeción directa y autoritarismo político de viejo estilo. El proceso de crecimiento económico y cambio social se expresa y acompaña por transformaciones políticas que implican grados variables de democratización, la ampliación de la libertad y la igualdad formales y del derecho a participar en la comunidad política a través del sufragio universal, la reafirmación de una legitimidad del Estado que se funda en la soberanía del pueblo y en la responsabilidad de los gobernantes hacia aquél.

Considerables sectores de las clases medias y populares desarrollan sus necesidades y expectativas, formulan sus demandas y presionan por su satisfacción y por una mayor participación en el sistema, pero se ven bloqueados a la vez por las características y consecuencias del modelo neocapitalista en proceso de implantación y desarrollo, y por la estructura social y de poder en parte tradicional y en parte modernizada.

El modelo neocapitalista de economía y sociedad, el funcionamiento del sistema y sus resultados, no surgen ni operan para satisfacer las exigencias mayoritarias de participación y mejoramiento de las clases medias y populares. Privilegian ciertas empresas y ramas económicas, ciertas clases y regiones, en desmedro de las restantes. Generan

y multiplican tensiones, conflictos y antagonismos. La estructura social y de poder sigue reservando a la élite oligárquica los centros de decisión y de formulación y ejecución de políticas. Los requerimientos de la inversión nacional y extranjera, de la acumulación y rentabilidad de la gran empresa, exigen un alto grado de concentración del poder y la imposición de un orden autoritario extremo para el logro de la sumisión de las mayorías.

Al mismo tiempo, la élite oligárquica y sus aliados internos y externos encuentran dificultades cada vez mayores para asegurar la reproducción de las relaciones sociales básicas, el ajuste recíproco de estructuras y procesos, la estabilidad y continuidad del sistema. Por una parte, en el proceso de cambio y de emergencia del neocapitalismo, la clase dominante se divide entre fracciones que compiten mutuamente y encuentran serios obstáculos para resolver el problema de la hegemonía entre sí y respecto a las clases dominadas. Por otra parte, el congelamiento de la participación no impide totalmente la movilización de masas; en muchos sentidos la acelera, la refuerza y amplifica; genera tensiones y conflictos de absorción y control difíciles; incrementa el número, la envergadura y las proyecciones de las tendencias y movimientos de crítica e impugnación.

La tendencia a la entropía general del sistema se perfila de modo claro y amenazante y parece instalarse en la permanencia. Las formas organizativas y los mecanismos esenciales de la sociedad se desgastan y funcionan a un rendimiento decreciente. La adhesión activa y la aceptación pasiva de los actores sociales y de la colectividad hacia el sistema se debilitan. Se abre cada vez más una brecha entre los intereses, los valores y las normas de la sociedad oficial, y los cálculos, las prácticas y las estrategias de la mayoría de los actores. Se multiplican las tendencias y dinamismos sociales que generan cambios amenazantes, poco previsibles y difícilmente controlables a través de los resortes considerados normales o consagrados por la tradición. El desorden y la incertidumbre cunden en grandes sectores y a escala del conjunto.

El agrietamiento de la legitimidad y la apertura de una brecha del consenso –respecto a la élite oligárquica, al sistema social y al Estado–, el debilitamiento o la insuficiencia de los recursos coercitivos, el vacío de poder, dificultan o impiden a la vez: el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica; su renacimiento bajo formas y con bases e instrumentos diferentes; el establecimiento y la continuidad de una democracia liberal con participación ampliada. A la élite oligárquica y la constelación de grupos e intereses que se constituyen y

giran a su alrededor, se les plantea una contradicción cada vez más insoslayable entre las exigencias del modelo de economía y sociedad que pretenden implantar y desarrollar, y los rasgos y efectos de la crisis de hegemonía y de la situación recurrente de conflicto social e inestabilidad política.

La crisis de la dominación oligárquica y del sistema político tradicional se expresa en movimientos y regímenes que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de dicha crisis: experimentos democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas, nacional-populistas-bonapartistas, socialistas reformistas o revolucionarios. Con la excepción de Cuba, estos intentos políticos no destruyen las bases y los componentes de la dominación oligárquica; afectan a ésta en mayor o menor grado, pero al mismo tiempo y de diferentes maneras la preservan y refuerzan. La élite oligárquica acepta, y en algunos casos promueve y aprovecha estos experimentos, como imposición inevitable, mal menor o alternativa provisoria. Al mismo tiempo, la élite oligárquica y la derecha nacional e internacional siguen juzgando a tales movimientos y regímenes como demasiado representativos o tolerantes de las masas populares y de sus necesidades, recelosos u hostiles hacia sus intereses y exigencias, poco compatibles u opuestos respecto a los modelos conservadores y regresivos que aquéllas propugnan, instrumentos inconscientes o cómplices deliberados de un proyecto de destrucción del sistema.

La élite oligárquica comienza entonces a sentirse vulnerable y a intuir la posibilidad de su muerte histórica. Suele combinar la percepción realista de los riesgos actuales de desborde de masas, la reacción anticipatoria que impida la actualización de las posibilidades amenazantes en realizaciones irreversibles, y el pánico que distorsiona la visión y el juicio y presenta como ya existente las meras posibilidades de cumplimiento incierto. Necesita luchar simultáneamente contra la entropía que afecta al sistema y en favor de lo que pueda contribuir a la más completa realización de las posibilidades de aquél en coincidencia con sus intereses y necesidades como grupo hegemónico y con los de la clase dominante. Busca cada vez más asumir el control indiviso de las instancias de generación y definición de significados (cultura e ideología), y de opción y decisión, de orientación y estructuración (lo político, el Estado). De la crítica irreconciliable a la agresión abierta contra los regímenes disfuncionales o peligroso para sus intereses, la élite oligárquica y sus aliados van desarrollando los prerrequisitos, los componentes y los instrumentos a través de los cuales intentarán resolver el problema de la hegemonía, de modo definitivo

y en su beneficio, mediante soluciones autoritaristas y totalitaristas que se aproximan a un modelo fascista *sui generis* o se confunden con él.[9]

B. *El intervencionismo estatal: Fines, funciones, instrumentos*[10]

A partir del proceso analizado, desde 1930 se va imponiendo y posibilitando la intervención cada vez más directa del Estado en los procesos de estructuración y reproducción de la sociedad, la ampliación incesante de su iniciativa y de su actividad en una diversidad de ámbitos, problemas y objetivos que sólo el puede asumir, y a través de un número en aumento de funciones, poderes e instrumentos de los que sólo el dispone.[11]

Esta verdadera ley de tendencia no implica un proceso uniforme a escala de toda América Latina. Las condiciones históricas y las características particulares de los países de la región y sus diferentes fases de evolución, sus grados y modalidades de inserción en el nuevo sistema internacional, la desintegración de las fuerzas y relaciones tradicionales, y la penetración de otras de tipo neocapitalista, la falta de simultaneidad y el curso variable de estos procesos y sus interconexiones: todo contribuye a crear o a reforzar diferencias específicas en el carácter del Estado y en sus formas y mecanismos de intervención. Pese a las diversidades nacionales, ciertas líneas generales emergen con nitidez.

Institución relativamente independiente de la sociedad y de las clases y grupos, no sujeto al juego de la competencia y el mercado, ni a la necesidad de valorizar el capital y de producir un excedente, el

9 Ver M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", en *Nueva Política*, México, v. I, No. 1, 1976.

10 He adelantado el análisis del intervencionismo estatal en diversos trabajos anteriores. Véase: M. Kaplan, *Economía y política del petróleo argentino (1939-1056)*, Ediciones Praxis, Buenos Aires, 1957, 2a. edición bajo el título *Gobierno peronista y política del petróleo en la Argentina, 1946-1955*, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, 1971; *Países en desarrollo y empresa pública*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1965; *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1968; *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1970; *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Editorial Tierra Nueva, 1972.

11 Para una discusión general del intervencionismo de Estado en la época actual, ver: Andrew Shonfield, *El capitalismo moderno – El cambio de desequilibrio de los poderes público y privado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1967; Heinz R. Sonntag y Héctor Valecillos, editores, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, Editores, 1977; M. Kaplan, *El Leviathan criollo*, en *Nueva Política*, México, 1977, No. 5; H. Lefebvre, *De l'Etat*, 4 volúmenes, Union Générale d'Editions, 10/18, Paris, 1976; Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

Estado puede y debe presentarse como instancia universal y encarnación del interés colectivo, y a su propia dominación como expresión general de los intereses particulares y globales. Particularizado como encarnación ilusoria y contradictoria de la totalidad social y de sus sectores componentes, el Estado puede colocarse por encima del proceso de estructuración y reproducción del capital y de la formación social capitalista como totalidad compleja; garantizar sus premisas y requisitos generales; expresar y regular los intereses y necesidades del capital. Tiene aptitud exclusiva para mantener las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad; reglamentar las relaciones anárquicas y conflictivas entre clases y grupos; proporcionar un cuadro formal de cohesión interna y de organización funcional del sistema.

El Estado comienza por intervenir a través de una acción esencialmentes complementaria de las grandes empresas en y sobre la sociedad, asumiendo las funciones y tareas que aquéllas no quieren o no pueden cumplir. El avance de la división social del trabajo que trae consigo el crecimiento neocapitalista promueve a la vez la diferenciación de grupos y la especialización de las capacidades. Dificulta la definición y la satisfacción de los intereses y problemas generales y particulares y la solución de sus conflictos, lo que requiere cada vez más un tratamiento por especialistas y expande el material para el gobierno y la administración. El Estado va procediendo a una acumulación cuantitativa de nuevas funciones de importancia creciente que se agregan a las tradicionales, las posibilitan y refuerzan, se vuelven condición para su éxito, se entrelazan con ellas en un proceso de conjunto que termina por implicar modificaciones cualitativas en el carácter y en el modo de funcionamiento del Estado. Los problemas, conflictos y ámbitos en que interviene el Estado se vuelven parte constitutiva de sus funciones, y se reproducen y reelaboran en su seno bajo forma política.

En este proceso se va reforzando la especialización creciente de la política gubernamental y de la gestión administrativa como esfera diferente, práctica estructurada, dirección y organización públicas, y como profesión con intereses específicos. El Estado, y el grupo que lo encarna y opera, evolucionan incesantemente, tienden al monopolio, logran un grado fluctuante pero considerable de independencia relativa respecto a la sociedad y a las clases y grupos, les imponen su supremacía. En un doble movimiento se acentúa el dualismo "sociedad civil-Estado", y la retroacción relativamente autonomizada del segundo sobre la primera. El Estado fortalece sin tregua sus poderes

y se convierte en actor central de la sociedad y factor fundamental de su estructuración y de su reproducción.

La instauración y avance del neocapitalismo no son ni pueden ser resultado de un proceso espontáneo y autorregulado. Presuponen y refuerzan la primacía de empresas monopolistas nacionales y extranjeras que son prisioneras de sus intereses específicos y están sometidas a la necesidad de valorizar sus capitales y crear un excedente y a las coacciones de la competencia y el mercado. No quieren o no pueden por consiguiente producir las condiciones sociales y materiales ni ciertas regulaciones generales o específicas que no dan beneficios adecuados o son demasiado generales para surgir de las motivaciones y dinamismos particulares de la gran empresa. Estas condiciones y regulaciones incluyen sobre todo: la infraestructura económica y social (transportes y comunicaciones, energía, agua y servicios sanitarios, salud pública, educación); el nivel tecnológico; la oferta real y potencial de recursos naturales; el tamaño del capital acumulado; la disponibilidad de la fuerza de trabajo y el grado posible de su explotación; la extensión del mercado; las situaciones políticas.

Estas condiciones y regulaciones (sobre todo las referidas a la infraestructura económica y social y a las actividades básicas y de avanzada) surgen de procesos productivos que, por diversas razones (monto, tiempo y riesgo de las inversiones requeridas; estrechez de los mercados; insuficiencia de la producción de plusvalía, incertidumbre en la realización de la tasa de ganancia) dejan de ser rentables para el gran capital, son reducidos o abandonados, pero constituyen prerrequisitos insustituibles para las empresas particulares, las diversas clases y grupos, la existencia y reproducción de todas ellas y de la sociedad, y para su desarrollo global a largo plazo.

El desinterés de los monopolios por este tipo de actividades y la retracción de sus inversiones en ellas dejan de crear las condiciones y regulaciones generales que aquéllos, las clases y grupos y la sociedad requieren, o no las redefinen y reajustan para su adaptación constante a los niveles y exigencias de producción, explotación y acumulación. Los monopolios crean así vacíos y puntos de estrangulamiento en el desarrollo. La propia acción de los monopolios, y las tendencias a la entropía que el neocapitalismo general, rompen el equilibrio relativo necesario en el proceso de reproducción del capital y del sistema, en el reparto del trabajo social y en la proporcionalidad de las ramas de producción, y no satisfacen las viejas y nuevas necesidades siempre incrementadas de las principales clases y grupos y de la sociedad global.

El Estado asume así la *garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo tardío y dependiente,* sobre todo a través de sus *funciones de organización colectiva y política socioeconómica.* Contribuye de manera decisiva a posibilitar históricamente el proceso de cambio que lleva a la instauración de la sociedad neocapitalista dependiente. Es agente de disolución de sus anteriores formas y estructuras de dominación y explotación (liquidación o integración subordinada al modo de producción neocapitalista de elementos precapitalistas o de capitalismo arcaico; reformas agrarias anticipatorias o convencionales; modernización institucional, empresarial y productiva). Sobre todo es agente del establecimiento y la garantía de las nuevas bases y condiciones de existencia y reproducción del neocapitalismo.

El Estado preserva los fundamentos y requerimientos del sistema contra sus propias tendencias entrópicas, promueve y regula las condiciones de estabilidad, crecimiento y modernización. Este tipo de funciones comienza por ser y sigue siendo luego en medida variable de naturaleza voluntariamente supletoria, para la atención de los problemas creados por los procesos y desequilibrios internos y externos; para todo lo que no encuentra solución adecuada a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las grandes empresas nacionales y extranjeras. El Estado complementa los desfallecimientos, insuficiencias y ausencias de la gran empresa privada; la reconoce como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas; crea o refuerza las bases y requisitos favorables para la consolidación y expansión de su ingreso, su acumulación y rentabilidad, su poder. El Estado prepara a través de su aparato y a costa de la comunidad los futuros avances de la gran empresa privada, sin tratar en principio de remplazarla, subordinarla ni dirigirla. Esta intervención del Estado tiende sin embargo a expandirse, y con ello su automización relativa, más allá de este primer horizonte, en la medida en que debe crear condiciones generales y particulares de valorización de los capitales decisivos desde el punto de vista socioeconómico y político, favoreciendo o no molestando la concentración y centralización monopolistas; y al mismo tiempo debe garantizar la reproducción del capital en su conjunto y de la formación social global (atención relativa a necesidades y demandas de empresas no monopolistas y de clases medias dependientes y grupos populares).

El Estado formula y ejecuta acciones generales y específicas sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y la sociedad, a través de políticas socioeconómicas de tipo global y de

una gama de políticas específicas que las integran, las definen y las operacionalizan. Reconoce y evalúa, jerarquiza y legitima las necesidades colectivas y sectoriales, y determina y moviliza directa e indirectamente una parte considerable de los medios necesarios para su satisfacción. Regula la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos (físicos, humanos, técnicos, financieros), en función de las necesidades y de las opciones que realiza y fines que elige. Participa en los procesos de distribución de bienes, servicios e ingresos entre las diferentes clases, sectores y objetivos. A este tipo de funciones se refieren las políticas y actividades del Estado que tienen que ver con: fuentes de energía y materias primas; oferta y calificación de mano de obra y tasa de su explotación; educación, salud, servicios sociales; desarrollo de las fuerzas productivas; regulación de la transferencia de conocimientos e innovaciones desde el exterior, y fomento directo e indirecto de su producción local (políticas científicas y tecnológicas);[12] políticas monetarias, fiscales, crediticias, e instrumentos presupuestarios.

El Estado asume la regulación y gestión de servicios públicos y otras actividades de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en esas áreas, y mediante grados crecientes de intervención empresarial directa del Estado en las mismas.[13]

La empresa pública es un aspecto central en el proceso de desarrollo del intervencionismo estatal, y resulta de la convergencia de un complejo haz de factores.[14]

El Estado contemporáneo recibe una herencia histórica de explotación de bienes públicos o de actividades fiscales, para cuya gestión existen nuevas motivaciones y debe recurrirse a formas modernizadas.

12 Ver M. Kaplan, *La ciencia en la sociedad y en la política,* México, Sep-Setentas, 1975, 2a. edición 1979; M. Kaplan, "Desarrollo científico y tecnológico de América Latina: Obstáculos y perspectivas: en *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria,* UNAM, No. 5, julio-septiembre de 1980.

13 Ver A. H. Hanson, *Public enterprise and economic development*, London, Routledge and Kegan Paul, 1959; Giuseppe Petrilli, *L'Etat entrepreneur,* Paris, Editions Robert Laffont, 1971; Pierre Naville et al., *L'Etat entrepreneur-Le cas de la Régie Renault,* Paris, Editions Anthropos, 1971; Anicet Le Pors, *Les béquilles du capital-Transferts Etat-Industrie: Critère de nationalisation,* Paris, Seuil, 1977.

14 Para América Latina, ver: M. Kaplan, "Capitalismo de Estado en la Argentina", en *El Trimestre Económico,* México, 1968, 19 No. 141; Octavio Ianni, *Estado e planejamento economico no Brasil (1930-1970),* Rio de Janeiro, Civilizaçao Brasileira, 1971; Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique — Formation et évolution des structures politiques au Brésil,* Paris, Anthropos, 1976; Allan-R. Brewer Carías, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela,* Madrid, Editorial Tecnos, 1975.

En el mismo sentido se da la reserva en favor del Estado de actividades que son o pueden ser fuentes de recursos fiscales considerables.

La empresa pública puede surgir como consecuencia de la preparación y el despliegue de conflictos militares internacionales, que implican a los países latinoamericanos o les imponen sus secuelas, y de la necesidad de impedir, atenuar o reparar sus impactos negativos. Ciertos gobiernos latinoamericanos han buscado la independencia de las potencias y empresas extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales, substituyéndolas por entes nacionales bajo régimen mixto o de estatización. En otros casos, a través sobre todo de las fuerzas armadas, el Estado busca la autosuficiencia militar (fabricación nacional estatizada de armas, siderurgia, productos metalmecánicos, combustibles, energía atómica, material aeronáutico; control nacional del transporte marítimo y aéreo).

Algunas medidas de dirigismo y estatización, consecuencia de la guerra internacional, se proyectan al periodo postbélico: experiencia negativa de las escaseces y estrangulamientos, y voluntad de impedir su repetición futura; confiscaciones de represalia contra la propiedad enemiga; utilización de saldos financieros acumulados para la compra de empresas extranjeras.

Las crisis económicas internacionales y sus repercusiones internas, revelan el debilitamiento de los factores externos del crecimiento, los inconvenientes de la monoproducción y la dependencia, la necesidad del intervencionismo estatal. Nacionalizaciones y estatizaciones se dan en la mera defensa de intereses y actividades tradicionales, y para la estabilización pura y simple, pero también para la atención de los problemas creados por las transformaciones (agrarias, urbanas, industriales), las exigencias de crecimiento, los cambios en las estructuras y procesos de poder, la reubicación en el sistema internacional.

Las viejas necesidades en aumento y las nuevas que se acumulan no son adecuadamente satisfechas por las empresas privadas extranjeras y nacionales. En lo que respecta a las primeras, ello se explica por las fluctuaciones en el movimiento internacional de capitales, la menguante rentabilidad de los servicios públicos tradicionales, el interés por otros campos nuevos de inversión. El desinterés relativo de empresas nativas por la inversión en las actividades que satisfagan necesidades básicas se explica también por la rentabilidad disminuida de servicios públicos tradicionales, y por la resistencia a movilizar grandes capitales en actividades a largo plazo, de maduración lenta, de rendimiento incierto y de riesgos probables. La nacionalización y estatización de algunas empresas extranjeras se ha decidido en algunos

casos por la voluntad gubernamental de reflotar grupos privados en dificultades, socializar riesgos y pérdidas hasta recuperar la rentabilidad, y proceder en el futuro a la reprivatización. En otros casos, la insuficiencia del desarrollo, la presión de las necesidades insatisfechas, el lento o desequilibrado crecimiento del sector privado, la escasez o la retracción de capitales, obligan al Estado a intervenir directamente, sustituyendo por sí las inversiones privadas en sectores básicos o críticos de la economía cuyas carencias pueden resultar políticamente explosivas.

Las empresas públicas se vuelven resortes esenciales de la política económica. Proveen órganos para tareas, programas y proyectos que no encuadran en la actividad normal del Estado (industria, comercio, servicios, investigación-desarrollo, regionalización). Buscan no agobiar más el aparato y el presupuesto del Estado central, separando funciones comunes y tradicionales de gobierno y administración de las funciones de organización y gestión socioeconómicas. Pretenden evadir las trabas, controles y rigideces de tipo burocrático, y combinar la flexibilidad, la iniciativa y la eficacia de las empresas privadas con las ventajas del carácter y el control públicos.

Las empresas públicas son el producto del crecimiento logrado, de sus contradicciones y límites, de los requerimientos de su continuidad. El aumento de la dimensión (física, económica, espacial) y de la complejidad organizativa del aparato de producción y circulación, sobre todo en ciertos sectores (energía, transportes, comunicaciones), se traduce en un creciente carácter social que exige una gestión pública. Se trata de sectores con actividades de base y de punta, organización compleja, instalaciones voluminosas, técnicas de amplitud y sofisticación considerables, fuerte capital fijo, altos costos de mantenimiento y desarrollo. Estos sectores establecen una multitud de lazos e interdependencias con otras actividades productivas; funcionan en grandes espacios (al nivel de cada país y con proyecciones hacia el exterior); su comportamiento influye en el de toda la economía nacional y en la internacional. Se plantea así la conveniencia de las economías de escala, y se afirma la tendencia a formar un solo organismo nacional.

Estas actividades de alta complejidad organizativa, con instalaciones de larga duración y naturaleza indivisible, falta de especificidad y carácter colectivo, producen al mismo tiempo ventajas para toda la colectividad, y su desempeño contribuye decisivamente a la reducción de costos o al aumento de beneficios de las empresas privadas usuarias, pero no resultan atractivas para ellas. Tales actividades es-

tán obligadas a realizar y mantener importantes capacidades que no pueden utilizar permanentemente en plenitud, por la imposibilidad de variar la oferta de acuerdo a las fluctuaciones de la demanda en coyunturas específicas y periodos dados. Resultan así de rentabilidad imposible, condenadas a la desvalorización de su capital, a la quiebra o al monopolio. Esta última solución resulta sin embargo difícil. Abandonada a la iniciativa la gestión exclusiva de las actividades de base, surgirían riesgos en términos de graves deficiencias, bloqueos al crecimiento, altos precios, heterogeneidades técnicas, oposiciones entre monopolios compradores y vendedores y los perjuicios finales para el funcionamiento del sistema y la realización de los beneficios globales. Por todas las razones indicadas, los monopolios pueden aceptar el control público y hasta la nacionalización de este tipo de actividades, en la medida que uno u otra no cuestionen su dominación, su acumulación y su rentabilidad, o las favorezcan.

De todas estas maneras, el Estado influye en la estructura, la orientación, el funcionamiento y las coyunturas de la economía y la sociedad. Contribuye a la formación del ahorro y a la distribución de los recursos e ingresos entre sectores, clases y objetivos. Financía y ejecuta la infraestructura económica y social, actividades de base y punta, servicios esenciales. Como principal comprador y vendedor regula la oferta y la demanda de bienes y servicios. Realiza sus propias inversiones, y estimula directa e indirectamente a la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales y los mecanismos de transferencia, mantiene el nivel de ocupación y de ingreso y la capacidad adquisitiva de la población. Regula el mercado y las condiciones de competencia y monopolio.

El Estado y las empresas públicas, y su creciente papel en el *financiamiento público de la producción*, contribuyen decisivamente a que los monopolios nacionales y extranjeros superen la amenaza de la sobreacumulación.[15] El Estado se convierte en agente de la acumulación, propietario de la parte de capital social correspondiente a las empresas públicas. En éstas produce una plusvalía relativamente menor a la que hubiera correspondido en promedio al capital invertido y realiza tasas de ganancia menores a la tasa general promedio (rentabilidad reducida, nula o deficitaria). Una parte del capital social se des-

15 Sobre el papel de la sobreacumulación, ver: J. M. Vincent *et al.*, *L'Etat contemporain et le marxisme*, en *Critiques de l'Economie Politique*, Paris, Francois Maspero, 1975; Segré *et al.*, *Les entreprises publiques*, Paris, Editions Sociales, 1975; A. Le Pors, *Les béquilles. . .*, cit.; Jacques Valier, *Le P.C.F. et le capitalisme monopoliste d'Etat*, Paris, François Maspero, 1976.

valoriza, y la parte correspondiente de su beneficio y de los ingresos que el Estado asigna a las empresas públicas (provenientes de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito) es transferida a los monopolios. Esta transferencia de beneficios se cumple a través de diversos mecanismos: compras y ventas de bienes y servicios en condiciones preferenciales para las empresas particulares; manipulación diferencial de intereses bancarios; reparto de actividades entre el sector público y el privado en función de cargas y rentabilidades discriminadas; uso de empresas mixtas.

El Estado asume la responsabilidad y el costo de satisfacción de las principales necesidades colectivas, y proporciona financiamiento público para las bases y requisitos de funcionamiento y de expansión de la gran empresa. Estado y sector público operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación, y descargan los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases medias y las populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio).

La autonomización relativa del Estado y de la élite político-administrativa se realiza y se refuerza también por factores y procesos sociopolíticos que se entrelazan con las otras funciones del Estado.

El Estado *institucionaliza* las relaciones sociales y de mando y obediencia en que se funda, las funciones que va asumiendo, una gama creciente de relaciones: económicas (modernización productiva y empresarial, dialéctica entre el sector público y el sector privado, lazos y flujos internacionales); sociales (vínculos y conflictos entre clases y grupos); cultural-ideológicos (contradicciones entre los requerimientos de la modernización y de la democratización y las exigencias del control autoritario sobre los grupos disidentes, tendencias sociales disgregantes y conflictos amenazantes del orden); políticas (manejo de las nuevas formas de luchas de clases, reacciones compensatorias frente al agrietamiento de la legitimidad, a la brecha de consenso y al vacío de poder).

La presión de movimientos sindicales y políticos de orientación nacionalista, populista o socializante, hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados, y favorables al predominio del Estado y de los intereses públicos, generan las exigencias de una economía organizada y desarrollada en función de las necesidades de la comunidad, y no del mero lucro particular o que, por lo menos, trate de armonizar o equilibrar los intereses y controles públicos y los privados. De aquí también la exigencia de un Estado dotado de instrumen-

tos adecuados para combatir o suprimir la dependencia externa, el subdesarrollo, la injusticia social, las limitaciones de una democracia puramente formal.

La extensión del sector público es también motivada y justificada por el posible uso de las empresas nacionalizadas para: la protección de consumidores y usuarios, asalariados, pequeños y medianos productores, intelectuales y técnicos; la redistribución del ingreso; la reducción o la canalización de antagonismos y conflictos; un mayor equilibrio del sistema. Mediante las empresas públicas se ha pretendido el mejoramiento de las relaciones laborales; la atenuación del régimen del asalariado, a través de remuneraciones y condiciones de trabajo más satisfactorias; una cierta integración de los trabajadores en la empresa; que generen más satisfacción, responsabilidad e iniciativa en el trabajo, y una lealtad incrementada de los servidores públicos hacia el Estado.

Un nuevo *Derecho* en emergencia autoinstitucionaliza un poder estatal cada vez más intervencionista y autoritario. Fija las reglas del juego social y político, de la adquisición y ejercicio del poder. Impone más o menos coactivamente una coherencia mínima sobre la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos. Instrumenta y regula la disolución o la integración subordinada de las relaciones y estructuras precapitalistas o arcaicas, y la instauración de otras requeridas para la vigencia del neocapitalismo. Regula la asignación de recursos y la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre clases, grupos e individuos.

El Estado refuerza y reajusta su propio *aparato político-administrativo de dominación* y sus funciones de coacción social, con medios especiales y cada vez más elaborados: subsistemas de dirección y control, administración pública de intervención continua y centralmente organizada, burocracia civil, tribunales, fuerzas armadas, policía. Se extiende la gama de problemas y grupos, de conflictos y crisis que se convierten en parte de las funciones del Estado y en determinantes de su operación. El aparato del Estado se expande y complejiza en poderes, recursos, ámbitos de actuación. Modifica sus instituciones tradicionales y les agrega otras nuevas en que se entrelazan diversas fuerzas y estructuras: burocracias públicas y empresariales; organizaciones de masas (partidos, sindicatos); administraciones semi-estatales o sociales formalmente independientes (bancos, entes financieros, medios de comunicación, centros de investigación-desarrollo y de educación y cultura); formas y mecanismos de semiplanificación; mo-

dalidades de participación política y administrativa de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia.

El Estado se concentra y centraliza como aparato, como actor y foco de poder, se redefine en su naturaleza y en su operacionalidad; adquiere un carácter difuso y empírico que desborda su institucionalización formal. Sufre perturbaciones en su diferenciación como Estado, se segmenta y conflictúa en su seno, ve restringido el éxito de sus medidas.

En el proceso, emergen, aumentan, se refinan los elencos político-administrativos, las técnicas de gobierno y gestión, las instituciones e instrumentos de intervención del Estado y su capacidad de control y de promoción. La maquinaria estatal se hipertrofia en sí misma, en sus gastos y en su participación en el producto nacional.

El aparato político-administrativo es parte y posibilidad de éxito de las funciones de *coacción social*. Se refuerza el monopolio estatal de la violencia, de los medios de coacción, control, decisión y dirección de la sociedad, y de regulación de las clases, grupos e individuos. La tendencia a la militarización del poder, y a la conversión de las fuerzas armadas en élite profesional tecnoburocrática, asumida como partido político *sui generis*, tutor y árbitro de la sociedad, se entrelaza con la universalización de la represión de diferentes sentidos, modalidades, objetos y formas.[16]

El Estado constituye y perfecciona un *subsistema de control*, a través del cual mantiene a las clases y grupos dentro de los límites compatibles con los caracteres y requerimientos del sistema, y regula las demandas en su número, alcance y formas. El subsistema de control combina coacción abierta e inducción del consenso (activo y pasivo). Subordina a la sociedad y la masifica, la atomiza y mecaniza; la convierte en cuerpo amorfo, sin órganos de expresión, de participación y de control respecto a sí misma y al Estado. Supervisa, manipula y uniformiza a clases, grupos, instituciones, regiones. Por y para ello se da el *crecimiento global* y la *centralización totalizante del poder*; el ascenso del Ejecutivo en detrimento de las otras ramas; el uso monopolista y sesgado de la información y de la comunicación de masas; la tecnificación y la cientifización de la vida política y administrativa; el

16 Ver Luis Mercier Vega *et al., Fuerzas Armadas, poder y cambio*, Caracas, Tiempo Nuevo, 1971; M. Kaplan, "Las fuerzas armadas en la crisis argentina", en *Ruedo Ibérico*, Paris, No. 7, junio-julio 1966; Alfred Stepan, *Brasil: Los militares y la política*, Buenos Aires. Amorrortu Editores, 1974; Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972; M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo. . .?", cit.; Carol Ackroyd *et al., The Technology of political control*, Penguin Books, 1971.

avance de la tecnoburocracia; la militarización del poder y la universalización de la represión.

El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo y policial de la nación. Avanza su intrusión en la existencia cotidiana privada. Registra y usa los detalles significativos de la personalidad y la vida individuales, y regula sus condiciones de manifestación (documentación identificatoria, permisos para actividades y profesiones, sindicalización obligatoria, control impositivo, estadística). Las instituciones son estrechamente supervisadas, se publicizan y politizan, pierden autonomía.

Las empresas públicas se extienden a los medios de comunicación de masas (radio, televisión, cine, diarios), como resortes de información, opinión pública, educación y diversión, ya sea para la prestación de un servicio público desinteresado, sin deformaciones comerciales y políticas, ya para otorgar al Estado un instrumento decisivo de poder, y comúnmente como combinación de ambos objetivos.[17]

El Estado se erige en *instancia arbitral* sobre las clases y los grupos. Regula sus relaciones, atenúa o suprime los conflictos entre grupos divergentes o antagónicos, crea cierto equilibrio relativo entre ellos. Reconoce e impone ciertas *formas de compromiso* social y político y de cooperación (obligatoriedad de la negociación y el arbitraje gubernamental entre capital y trabajo; formas corporativas de organización obrera, empresarial y profesional; reglamentación estricta de la participación política).

El Estado compatibiliza e integra los intereses de las clases, grupos e instituciones que coparticipan en el sistema de dominación y compiten por la primacía. Atenúa contradicciones y conflictos, negocia compromisos y coaliciones para la constitución de un bloque de poder. Proporciona las sedes, los marcos y los mecanismos para la expresión política unificada de los intereses generales de la clase dominante y para el logro de soluciones al problema de la hegemonía.

En la regulación de los conflictos, el Estado, muy en especial a través de las empresas públicas, por una parte crea y garantiza condiciones generales de dominación y explotación (mano de obra; sindicalización en aparatos burocráticos bajo control gubernamental; negociación obligatoria y arbitrada por el Estado; concertación de políticas obrero-patronales; pacificación, represión o supresión de las luchas de

17 Ver "El Estado y la televisión", número especial de la revista *Nueva Política*, México, vol. I, No. 3, julio-septiembre de 1976; desde una perspectiva mundial, ver Simon Nora, Alain Minc, *L'informatisation de la société, — Rapport à M. le Président de la Republique*, La Documentation Francaise-Editions du Seuil, Paris, 1978.

clases). Por otra parte, bajo la presión o en las condiciones de movimientos y gobiernos populistas, desarrollistas-liberales o de izquierda, el Estado realiza, también con el uso predominante de empresas nacionalizadas y otros entes públicos, intervenciones relativamente favorables a los sectores obreros y populares, para el consenso mayoritario en su favor y en salvaguarda de las condiciones de reproducción del sistema. Regula las relaciones de explotación contra capitalistas demasiado ávidos que amenazan con llevar al aniquilamiento físico y psíquico y a la explosión política de los asalariados. Asume la responsabilidad y el costo de satisfacción de necesidades obreras y populares, para la reproducción del capital, y para la tolerancia o la adhesión activa de grupos mayoritarios respecto al sistema (enseñanza, formación profesional, salud, transporte urbano, vivienda, recreaciones).

Finalmente, el Estado regula el ascenso y la integración parciales de los grupos subalternos y dominados, fija límites extremos a su participación efectiva en el sistema y en la distribución y uso del excedente económico, del ingreso y del poder. Contribuye a la creación de un sistema de lealtades nacionales para la integración del país y para la mejor regulación de sus relaciones con el exterior.

A través de sus centros educacionales y de sus empresas públicas, el Estado es formador de seres humanos, productor y difusor de cultura e ideología, de tecnología y de ciencia. Contribuye decisivamente a la socialización, la regulación y la integración colectiva de los grupos e individuos. Opera a través de la educación formal y la pedagogía cotidiana, los medios de masas, las instituciones y prácticas culturales y científico-técnicas, las organizaciones corporativas, las iglesias. El Estado produce, trasmite y socializa las informaciones organizativas (saber cómo y saber qué sociales) y las reglas generativas (normas y valores, modelos sociales) que en conjunto constituyen la cultura para control de la sociedad. Incorpora a las nuevas generaciones a la sociedad, mantiene y desarrolla la cohesión colectiva de los adultos. Prepara los grupos y los individuos para los diferentes papeles requeridos por el neocapitalismo. Selecciona y forma las élites intelectuales y profesionales de la capa orgánica. Provee al grupo gobernante y a la fracción hegemónica de los elementos necesarios para el control del poder político, del sistema productivo, de la cultura, la ciencia y la técnica. Forma el personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas, productivas y administrativas. Entrena un número relativamente reducido de científicos para ciertas formas de invención e innovación. Eleva a los trabajadores y al grueso de la población al nivel téc-

nico, cultural y moral que corresponde a las necesidades del neocapitalismo y de la estructura de poder. Crea y consolida el conformismo político. Contribuye a la emergencia de una personalidad básica en la población.

Cabe considerar finalmente la función de *Relaciones Internacionales.*[18] En su constitución y funcionamiento, el Estado latinoamericano presupone y acepta en lo sustancial la constelación "*dependencia-subdesarrollo*". Refleja y sirve la acción condicionante y determinante de las corporaciones y Estados de la potencia hegemónica y otras metrópolis imperiales, en todos los niveles y aspectos de la realidad nacional. Contribuye a crear o reforzar sus premisas y mecanismos y regula sus consecuencias en función del equilibrio y continuidad del sistema. Ello se evidencia en muchas de sus políticas económicas, sociales, culturales, científico-tecnológicas, diplomáticas y militares.

La actividad del Estado tiene una participación considerable en la constitución y la modificación de la dependencia externa; en el reajuste de la economía, la sociedad y el modelo de crecimiento al sistema internacional que emerge en las últimas décadas. En gran medida por su acción se instaura y reproduce el neocapitalismo tardío como forma actual y nuevo contenido de la dependencia externa, y se impone al respectivo país la vigencia de un status neocolonial en beneficio de los intereses metropolitanos y de los grupos dominantes nativos.

El Estado sin embargo rara vez llega a ser un mero instrumento pasivo de los intereses foráneos. Asume y ejerce una función de mediación y arbitraje entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la autonomía y la dependencia. Existe y tiene razón de ser en función de las realidades nacionales. Debe tener en cuenta los particularismos de sus matrices y dinámicas sociohistóricas; los requerimientos de su racionalidad de conjunto; las necesidades de reproducción y reajuste del sistema; las relaciones de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes del país con sus equivalentes de las metrópolis y con las otras clases y fracciones del respectivo país, y las posibilidades de divergencias, tensiones y conflictos entre todos estos actores.

Las relaciones entre grupos hegemónicos y dominantes del país y de las metrópolis tienden a la coincidencia y la unidad, pero no a la identidad. Los intereses y necesidades de los Estados y corporaciones de las metrópolis plantean exigencias y problemas, o requieren polí-

18 Ver ops. cits. (4)

ticas, que no garantizan la reproducción del sistema nacional o amenazan al grupo hegemónico y a la clase dominante (lucha por el reparto de la plusvalía producida en el país, impactos negativos o destructivos de la penetración económica, ruptura del equilibrio sociopolítico interno).[19]

Ciertas coyunturas internacionales escapan a veces de la voluntad y el control de las metrópolis y sus grupos internacionales, pueden crear oportunidades y opciones que los grupos gobernantes hegemónicos de los países latinoamericanos intentan aprovechar de diferentes maneras para asumir un mayor grado de independencia y de capacidad de decisión autónoma, y para intentar modificar en grados variables la orientación y la configuración de sus políticas internas y externas.

Las crisis económicas, políticas y militares de las metrópolis, su irradiación al sistema internacional, el cambio en los intereses y comportamientos de la inversión extranjera, las repercusiones múltiples de todo ello en los países latinoamericanos, revelan a éstos y sobre todo a sus élites gobernantes, los inconvenientes de la monoproducción, de la dependencia y del atraso, la necesidad de impedirlas, atenuarlas o superarlas; la apertura de nuevas posibilidades. Se busca la independencia respecto a grandes empresas extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales y el abastecimiento militar, o se desinteresan por seguir explotando o por comenzar a asumir ciertos sectores productivos y servicios esenciales para la reproducción y funcionamiento del sistema, sin que las empresas privadas nacionales quieran o puedan remplazarlas (energía eléctrica y atómica, combustibles, transportes, industrias metalmecánicas, armamentos). De allí la necesidad de la intervención estatal, y de la nacionalización de tales ramas y unidades productivas y su conversión en empresas públicas. En el mismo sentido han actuado el deseo del capital extranjero de desprenderse de ramas o unidades que amenazan con dejar de ser o ya no son rentables; y durante la Segunda Guerra Mundial, las confiscaciones de represalia contra la propiedad enemiga y la utilización de saldos financieros acumulados para la compra de empresas extranjeras.

El Estado es el único que puede asumir la solución de los problemas de armonía y conflicto del país o de algunos de sus sectores con la potencia hegemónica, sus corporaciones multinacionales y la de otros países desarrollados, y la regulación de las relaciones entre to-

19 Ver ops. cits. (5)

das ellas. En sus políticas nacionalistas, el Estado busca además canalizar hacia el exterior fuerzas, reivindicaciones y tendencias internas que son o pueden volverse amenazantes para el sistema,y contar con bases nacionales movilizables que refuerzen la capacidad de maniobra del grupo gobernante respecto a los Estados y corporaciones de la potencia hegemónica y de los países desarrollados, permitan reducir o renegociar la dependencia, y al mismo tiempo fortalezcan la autonomía relativa del Estado y del grupo gobernante respecto a las clases altas nacionales.

Estos objetivos son especialmente posibles y necesarios por el hecho que el neocolonialismo y la dependencia estructural, las nuevas formas de dominación y explotación, crean sus propios límites y enemigos, generan actores y comportamientos de impugnación. Comienza así a rechazarse la dominación y la explotación y la acción totalizante y homogeneizante de las potencias y otros países avanzados y de las corporaciones multinacionales. Se afirma el derecho de los países latinoamericanos al pluralismo, a la identidad específica y diferenciada, a la libertad, la independencia y la creatividad. Se reivindica la emancipación y la recuperación de los medios de producción material, de definición sociocultural y de decisión política. Se afirma la voluntad de desarrollo nacional autónomo y el derecho a la invención del propio futuro, sin sujeción a precedentes y pautas exteriores. Se postula la relación indisociable entre la superación del atraso interno y la recuperación de la autonomía internacional, y la primacía y responsabilidad del Estado en todas las decisiones y acciones atingentes a tales fines y a la reorganización progresiva del sistema internacional. Se sostiene que las relaciones internacionales deben dejar de ser el monopolio de un puñado de potencias y países desarrollados y que los países latinoamericanos tienen el derecho y la obligación de participar en un nuevo orden mundial, basado en la soberanía e igualdad de las naciones, en la justicia, en la no injerencia de ningún país en los asuntos internos de otros, en el pluralismo y el policentrismo. Se propugna el remplazo de la diplomacia bilateral por el multilateral, la negociación en grandes foros mundiales (Naciones Unidas, UNCTAD, reuniones Norte-Sur), la cooperación internacional para el desarrollo. Se exige de las superpotencias y países avanzados el establecimiento de un nuevo trato, más equitativo y favorable para América Latina, en el comercio de materias primas y manufacturas, los términos del intercambio, el financiamiento público y privado, el control sobre las inversiones extranjeras, la asistencia, la transferencia de tecnología y ciencia.

Parte especial de estas exigencias y tentativas está dada por la participación de los países de América Latina en acuerdos específicos y generales, formales o informales, de tipo regional o internacional amplio: grupos "tercermundistas", uso del poder de votación en la Asamblea General de Naciones Unidas; fórmulas de integración regional (A.L.A.L.C., Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, CARIFTA); Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; Sistema Económico Latinoamericano.[20] Pese a sus méritos y virtualidades, los intentos de cooperación y de integración regionales han encontrado obstáculos que los limitan y contribuyen a esclarecer la naturaleza y el comportamiento del Estado en América Latina.

Estados Unidos como potencia hegemónica y los otros países desarrollados tienden a constituir un bloque de resistencia contra las reivindicaciones de América Latina, y sabotean las negociaciones tendientes a encontrar soluciones incluso parciales a sus problemas de dependencia y atraso. Responden a las demandas de los países de la región con el refuerzo de los mecanismos de intervención y control, y las operaciones de presión económica, penetración cultural y manipulación ideológica, injerencia política, supervisión policiaca, desestabilización institucional y agresión militar (directa o por intermediarios).

América Latina se ve además afectada por su situación de atraso y dependencia y por su heterogeneidad interna como bloque, que dificultan o casi imposibilitan su articulación en un sector regional dotado de coherencia y solidez suficientes para defender sus necesidades y aspiraciones comunes e imponer soluciones favorables a las mismas frente a la superpotencia hegemónica y demás países avanzados. En el mismo sentido operan la multiplicación y el choque de exigencias y estrategias diferentes (conservadores, nacionalistas, populistas, socialistas). Ellas componen un amplio espectro que se despliega bajo variadas formas sociopolíticas (regresivas, estabilizadoras, reformistas, revolucionarias) y sus combinaciones, y se expresan a través de una gran diversidad de procesos y regímenes.

Esta situación obliga a buscar soluciones de compromiso y de alto costo político para los avances en la cooperación y en la integración. Estas son presentadas como procesos que por sí mismos y de modo automático promueven la emancipación y el desarrollo de América Latina, y sólo requieren cambios restringidos y prefijados, que no afectan en lo sustancial al sistema vigente de dominación y explota-

20 Ver ops. cits. (4), y M. Kaplan, *Problemas del Desarrollo. . .*, y *El Estado en el Desarrollo. . .*, cit.

ción, ni la ubicación tradicional de los países de la región en el orden internacional. Se ignora o se escamotea así el hecho que las consecuencias negativas para los países latinoamericanos del actual orden internacional se entrelazan con el papel tanto o más regresivo de fuerzas y estructuras internas como factores fundamentales del subdesarrollo y la dependencia. No basta modificar algunas formas de vinculación externa para que se produzcan las transformaciones internas que posibiliten el progreso nacional autónomo. La mejora relativa de ciertas relaciones externas puede favorecer sólo a ciertos grupos de grandes propietarios y empresarios nacionales y a sus aliados extranjeros, las corporaciones multinacionales, sin llevar necesariamente ni al desarrollo nacional ni a un nuevo orden mundial. (La creciente aceptación por las corporaciones multinacionales de un extenso sector de empresas públicas en los países latinoamericanos, la evaluación positiva de este fenómeno y la explotación de posibilidades de cooperación entre estos dos tipos de actores, son a este respecto muy reveladores).

La autolimitación en la estrategia interna-externa favorece una operación divisionista de la superpotencia hegemónica y los países avanzados, tendiente a disociar y desarmar un posible frente de todos o una parte de los países latinoamericanos. Para ello se otorgan ventajas especiales a ciertos países de la región, siempre dominados o explotados pero relativamente menos desfavorecidos que los restantes, y a los que se ilusiona con el otorgamiento de un status en parte real y en parte ilusorio de aliado en prioridad e interlocutor privilegiado (Brasil). De modo similar, la potencia hegemónica y las corporaciones multinacionales pueden dentro de ciertos límites favorecer o tolerar los antagonismos y enfrentamientos —reales o artificiales— entre los países latinoamericanos; los intentos de actualizar las fantasías de expansión imperial y de conversión en potencia (Brasil), o de canalizar hacia la agresión interna las tensiones y conflictos interiores que los regímenes autoritarios o fascistas no eliminan o agravan (Chile contra Perú). La necesidad de preservar la seguridad e integridad del país contra amenazas verdaderas o ilusorias a su soberanía e intereses, y de organizar a tal efecto sus defensas y alianzas, permite al Estado y al grupo gobernante reforzar sus poderes e instrumentos de coacción y con ellos la coherencia y equilibrio del sistema.

Divididos entre sí, vinculados por lazos débiles e inestables de acción solidaria, autolimitados por concepciones inadecuadas o mistificatorias sobre la estrategia del desarrollo interno y la autonomía internacional, los países latinoamericanos tienden en su mayoría a res-

tringir su acción a los foros internacionales, y al planteo en ellos de reivindicaciones económicas más que políticas. Estas buscan en muchos casos la renegociación de la dependencia y el logro de ventajas dentro del actual orden mundial, no la superación de éste y su remplazo por uno nuevo y superior que posibilite y sea posibilitado por el desarrollo autónomo, igualitario y cooperativo de sus países componentes.

4. *La autonomía relativa del Estado*

El Estado latinoamericano contemporáneo se ha constituido o reestructurado en el tránsito al neocapitalismo tardío y dependiente y funciona bajo su signo. En última instancia expresa y sirve al sistema, y al grupo hegemónico y la clase dominante, y su actuación corresponde finalmente a sus características, intereses y exigencias. Pero rara vez se da una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y la élite político-administrativa, y una fracción o la totalidad de la clase dominante, ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia lo segundo. La base socioeconómica y los conflictos de clase no condicionan ni determinan de manera mecánica ni unilinear a la esfera política y al Estado, y por el contrario crean la posibilidad y la necesidad de su autonomización relativa.

En el despliegue de las funciones y actividades que antes se indicó, el Estado se coloca por encima de la sociedad neocapitalista-dependiente y de sus clases; proporciona las condiciones y las garantías de existencia, de estructuración, de reproducción, de equilibrio y continuidad de un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo o por la acción exclusiva de una fracción o clase dominante, de las unidades productoras privadas, del mercado.

Unidad global resultante de interrelaciones entre partes que lo generan y constituyen, pero dotada de cualidades y capacidades propias, el Estado interviene en las condiciones que lo generan y alimentan, las estimula y desarrolla, trabaja en su propio avance. Aumenta sus funciones, sus poderes y capacidades; se vuelve organizador; estimula superaciones evolutivas (metaorganizaciones y metasistemas). Se hipertrofia, acumula y centraliza poderes. De epifenómeno de la sociedad, pasa a ser su epicentro, se separa relativamente de ella, establece con ella relaciones simbióticas y parasitarias.

El aumento del estatismo se entrelazan con el refuerzo y la autonomización del *personal político-administrativo*, tecnoburocrático civil y militar. El neocapitalismo suscita la politización, la separación,

entre política y sociedad, la tendencia de la primera a la autonomización y al monopolio de la iniciativa social. Las estructuras políticas se especializan, sus personales se profesionalizan y desarrollan intereses y poderes propios, están más determinados y condicionados por su actuación en y para el Estado que por cualquier otra circunstancia, incluso las filiaciones y relaciones de clase (de origen o de apoyo).

La élite gobernante incluye a dirigentes y cuadros políticos pero también a la *burocracia administrativa*. Es una *capa social específica*, no una clase o fracción de clase. Cumple funciones de mediación y regulación respecto a las clases y los grupos, establece relaciones de poder con ellos, los hace depender del gobierno y de ella misma para su existencia y progreso. Una parte de la burocracia se recluta en sectores no dominantes (clases medias y populares), que encuentran en la función pública un mecanismo de existencia, ascenso y participación. Ciertos grupos burocráticos cambian su mentalidad y su perspectiva respecto a la sociedad y a los grupos mayoritarios, los atienden y organizan para mejor controlarlos y manipularlos, los convierten en base y clientela. En y alrededor de la burocracia se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan su expansión y su autonomización.

Capa social pero también *tipo de organización*, la burocracia se articula como personal, aparato, patrimonio, sistema jerarquizado de poder y saber, con fuerte interdependencia de personas, y engranajes y mecanismos. Sus miembros cambian la subordinación disciplinada, la aceptación del autoritarismo, la devoción a los superiores y al Estado, a cambio de la identificación de sus intereses y fines con los Estados, el control y uso de sus recursos y poderes y su conversión en fuente de privilegios particulares.

Estas tendencias y características se refuerzan y especifican por la politización de las fuerzas armadas, su asunción de una función tutelar sobre la nación, su ejercicio de un poder autónomo fuera y sobre la sociedad y el Estado, su conversión en una élite tecnoburocrática que converge con sectores de la tecnoburocracia civil, establece con ellos entendimientos y alianzas. *La tecnoburocracia civil-militar* tiende a volverse sociedad aparte en el Estado, que fija sus fines, medios y normas; extiende su poder, sus funciones y ámbitos; se constituye en centro autónomo de decisiones y de intereses específicos.[21]

21 Ver para un caso nacional específico, Alain Rouquié, *Pouvoir militaire et société politique en Republique Argentine,* Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Poli-

Sistema dinámico en sociedades complejas y cambiantes, con funciones de mediación y arbitraje, el Estado no puede librarse del control de la sociedad y de sus clases e instituciones; se ve afectado por sus proyectos, movimientos y conflictos; debe recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía y la de sus grupos que lo controlan.

El Estado no puede presentarse como mero instrumento de una clase dominante y defensor de sus intereses y del sistema. Es indispensable que en parte se presente y en parte realmente se sitúe y opere como instancia autonomizada y superior respecto a las clases y grupos, fuerza dominante de la sociedad, aparato de dominación y administración respecto a *todas* las clases, potencia extraña a sus preocupaciones inmediatas.

La clase económica y socialmente dominante está dividida en capas y fracciones diferentes, en competencia y conflicto. Ello obstaculiza la expresión de los intereses de clase, el logro inmediato de una voluntad de clase, el control directo del Estado o la plena identificación con éste. Obliga a recurrir a representantes o *apoderados especializados en la razón de Estado*: la élite político-administrativa. El Estado y quienes lo encarnan son una especialización organizada como poder mediatizado-mediatizador de la clase dominante, que obra hacia sus grupos componentes como fuerza y razón de su unidad protección contra los enemigos internos (masas populares) y externos (otros Estados). A través del Estado, la clase dominante termina de organizarse y de afirmarse como tal; el orden es asegurado en su regularidad y continuidad contra las arbitrariedades individuales; los dominadores y explotadores ven garantizados sus propiedades e intereses, y las relaciones sociales básicas que son presupuestos y componentes de su existencia y de su situación.

La fracción gobernante puede no identificarse con la fracción hegemónica ni con la clase dominante. El bloque en el poder no es monolítico; es de composición heterogénea, minado por contradicciones entre fracciones de clases, influido y erosionado por otras clases, y grupos y diversos movimientos sociales. Diferentes sectores

tiques, 1977; Carlos S. Fayt, *El político armado — Dinámica del proceso político argentino (1960-1971)*, Buenos Aires, Ediciones Pannedille, 1971; M. Kaplan, *Militarismo, crisis política y relaciones internacionales en la América Latina contemporánea*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Año XIII, No. 39, septiembre-diciembre de 1980.

y ramas del Estado pueden volverse sedes del poder de clases o fracciones que no son dominantes. La fracción gobernante puede resistir ciertas exigencias de la fracción hegemónica o de la clase dominante, e intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse de todo el poder.

El fortalecimiento del Estado y de su autonomía relativa requiere una neutralidad aparente-real, tanto más eficaz cuanto más convencidos están sus dirigentes y cuadros de la propia imparcialidad. El personal político y administrativo piensa y actúa a partir de sus propias categorías políticas, que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada y reforzada por la autonomía estructural del personal político, la especificidad de sus intereses, la falta de transparencia de las relaciones sociales y su encubrimiento de las luchas de clases, el efecto de transposición y refracción que ejerce el fenómeno político. Los políticos y administradores en el gobierno nunca viven totalmente la realidad objetiva, siempre corren el peligro de relegarse a un mundo en parte imaginario, y de reducir su capacidad de percepción y evaluación. Pueden creer en las categorías que utilizan y en la autonomía y supremacía de la política estatal.

La democratización en el reclutamiento político hace operar *mecanismos de promoción individual y grupal* que —dentro de ciertos límites— abren los organismos del Estado a individuos provenientes de niveles medios o inferiores. Las competencias y conflictos dentro de la clase dominante favorecen las presiones de clases subalternas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el paso de medidas que las benefician. El Estado arbitra entre grupos de la clase dominante, y entre ésta y las clases subalternas y dominadas, cuando está en juego la coherencia, la estabilidad y la sobrevivencia del sistema.

La autonomía de la instancia política, de los políticos y administradores del Estado, puede alcanzar una extrema latitud, pero es siempre relativa, se mantiene dentro de ciertos *límites*, sobre todo por razones como las siguientes:

a) La fracción hegemónica y la clase dominante, el Estado y la élite político-administrativa, se constituyen y actúan sobre la base, en los marcos y como elementos integrantes, de un sistema global. De su organización y de su funcionamiento surgen coordenadas que asignan al Estado un papel en *última instancia* limitado. Las funciones del Estado respecto a la economía y a la sociedad (mantenimiento de la coherencia, la estabilidad, la continuidad; desarrollo de las posibilidades del sistema sin transformaciones radicales) establecen una correspondencia entre la política del Estado y los intereses socioeconómicos

dominantes, hacen que la primera sirva en última instancia a los segundos.

El área y la problemática de las empresas públicas son particularmente aptas para revelar esta dinámica esencialmente contradictoria. A través de aquéllas se revela que la intervención del Estado y la extensión del sector público son a la vez una necesidad y un nudo de contradicciones insolubles para el neocapitalismo, que tiende así a promoverlas y a limitarlas, a usarlas y a lamentarlas.

Institución de la sociedad neocapitalista, el Estado es independiente de ella y la domina, a la vez su premisa y su base internas, y su límite como coacción negativa a la valorización del capital. Las funciones del Estado no están contenidas originariamente en él, ni es por su propia naturaleza que asume la responsabilidad de crear y mantener ciertas condiciones generales de producción. El Estado va asumiendo la atención de las condiciones generales del sistema que el capital no quiere o no puede garantizar. Las fracciones de la clase dominante no aceptan esta extensión de las actividades del Estado y las limitaciones que ella les impone, de manera voluntaria y satisfecha. Las aceptan a medias y sin alegría, bajo el impacto de crisis socioeconómicas que se expresan y mediatizan por las competencias y conflictos entre fracciones de la clase dominante, luchas de clases, catástrofes (materiales, políticas, militares), aparición de nuevas necesidades históricas. La élite oligárquica no apoya una extensión ilimitada del sector público, lo restringe y subordina, por el contrario, en su existencia misma y en su funcionamiento, a sus intereses. Acepta por necesidad la creación de empresas públicas, las promueve o utiliza como instrumento de garantía y de incremento de sus beneficios, de su acumulación, y siempre en la medida en que tales objetivos económicos no puedan ser realizados de manera igualmente eficiente por la empresa privada, que se debe suplir y ayudar, pero nunca desplazar.

La aceptación de las empresas públicas por las grandes empresas, la élite oligárquica y sus aliados nunca es completa ni definitiva. Aquéllas, y de manera más general diversas formas del intervencionismo estatal, establecen barreras externas y coacciones negativas a la formación de valor por el capital, a su valorización y acumulación a través de empresas privadas, situación general que se manifiesta en diferentes maneras.

En primer lugar, el Estado se asigna y pasa a controlar funciones, ámbitos, recursos que provienen directamente de los recursos del país (capital social) y de la fuerza de trabajo, y que escapan a la dominación del capital como objeto de explotación, limitan el espacio de

acumulación y reproducción del capital privado. A esta esfera corresponden: las limitaciones vigentes en las empresas públicas a la jornada de trabajo y a la producción de plusvalía; la imposición de cargas tributarias y sociales para la provisión de servicios a la comunidad y las consiguientes limitaciones al consumo individual: la asunción por el Estado de procesos productivos que el capital privado puede considerar —inmediatamente o en perspectiva— rentables.

En segundo lugar, el sector público puede demostrar —y a veces lo hace— que una empresa puede funcionar eficientemente sin propietario privado, lo que plantea un cuestionamiento objetivo a la propiedad privada de los medios de producción y financiamiento. Los éxitos tecnológicos y de gestión del sector público pueden atestiguar el freno que la apropiación privada impone al desarrollo de las fuerzas productivas y los desperdicios que genera. Las empresas públicas pueden aparecer como la negación de relaciones de producción capitalista en beneficio de trabajadores y capas populares.

En tercer lugar, en efecto, en ciertas empresas públicas se da un mejoramiento limitado, pero real, de la situación de los trabajadores. Estos, masivamente concentrados y organizados en ciertos sectores vitales de la economía, pueden asumir la defensa de intereses nacionales. La lucha de masas, en ciertas condiciones, puede imponer nacionalizaciones sobre las que el poder capitalista puede no volver completamente, mantenerlas y extenderlas. El sector público puede volverse un sostén sólido para la operación de políticas progresistas o radicales de un eventual gobierno popular.

Finalmente, de manera general, las empresas públicas dejan de ser propiedad privada en sentido estricto. Por grande que sea la convergencia o la interpenetración entre el Estado y los monopolios privados, éstos dejan de tener uso directo de las empresas públicas. En este tipo de entes públicos el Estado, sujeto a coacciones institucionales y a criterios sociales y políticos, tiene la posibilidad de obrar sin tener en cuenta la ley del beneficio máximo y puede reproducir y ampliar las contradicciones del proceso de acumulación.

Por otra parte, pese a las dificultades y crisis de las empresas públicas, y al mismo tiempo por ellas, la élite oligárquica y la gran empresa nacional y extranjera relanzan periódicamente su ofensiva contra aquéllas. Las consideran, junto con el intervencionismo estatal en conjunto, como un fenómeno episódico, inconveniente, hasta patológico. Esgrimen la manida afirmación de que el Estado es mal administrador, y postulan la necesidad de privarle de sus instrumentos de regulación y de promoción del desarrollo y el cambio (desnacionalización

y reprivatización de empresas públicas, refuerzo de los monopolios privados y de la colonización por las multinacionales).

Esta solución se estrella contra las dificultades de la reprivatización (repercusiones sociales y políticas, carácter estratégico de muchas actividades y sectores en cuestión, desinterés de capitales privados por muchas de aquéllas).

En lo que respecta al Estado y a la burocracia político-administrativa, ligados a un orden social determinado y sometidos a sus coacciones, sólo tienen un campo de acción finalmente limitado. No se puede pedir que obren contra las leyes fundamentales de valorización y acumulación del capital, ni contra ciertas relaciones esenciales entre clases (dominantes, subalternas, dominadas) y el régimen de poder político. No tienen una actividad autónoma que se desarrolle fuera de las relaciones sociales de producción y de las condiciones generales de la reproducción social y de la acumulación de capital, a partir de criterios externos a la ley del beneficio máximo. No dominan el juego social en que participan. No controlan la competencia monopólica —nacional e internacional— de los capitales, deben plegarse a sus condiciones para perdurar como aparato que compensa a posteriori los desequilibrios más agudos y regula los movimientos entre los grupos dominantes y entre éstos y los dominados.

En estas condiciones, subsiste la llamada economía mixta, y con ella la ambigüedad, las insuficiencias y los dilemas del sector público. Incapacitados para convertirse en agente efectivo y dinámico del desarrollo, el sector público y sus empresas siguen reducidos a su actual situación de islotes aislados y limitados en un mar de capitalismo dependiente que proyecta sobre el propio Estado sus contradicciones, deformaciones y restricciones. Por otra parte, la mera subsistencia del sector público revela las insuficiencias del sector privado y la incapacidad de una economía neoliberal para funcionar de acuerdo con sus propias premisas, agrava las contradicciones entre ambos sectores, dificulta una coexistencia pacífica entre ellos, exige tarde o temprano una definición en un sentido o en otro.

b) La *promoción individual* de miembros de clases subalternas y dominadas para su ingreso en el Estado tiene límites. No implica necesaria y totalmente una democratización. El control del poder socioeconómico posibilita a la fracción hegemónica y a la clase dominante la conservación, la recuperación y el ejercicio de considerables poderes de decisión. Los dirigentes y funcionarios de origen popular no llevan consigo necesariamente su origen en el ascenso político y social, pueden identificarse con los intereses y valores de su nueva po-

sición. La movilidad social puede acreditar una imagen democratizante del Estado, sin tocar los privilegios fundamentales de los grupos hegemónicos y dominantes. El proceso de reclutamiento del personal político y administrativo es mantenido más aquí del umbral a partir del cual el *quantum* de movilidad afecta —a través de tensiones, conflictos y crisis— la estabilidad y la reproductibilidad de la estructura de clases y de poder y de la ideología oficial.

c) La fracción hegemónica o la clase dominante pueden ejercer influencia y control sobre el Estado por la mediación de diversos *factores y mecanismos de cohesión y regulación de los grupos gobernantes y administrativos.*

La identidad de condiciones objetivas y de prácticas profesionalizadas produce constelaciones de predisposiciones, identidad de hábitos y pautas de conducta, una comunidad de puntos de vista y de modos de actuar, la armonización de hecho de prácticas y obras, en los miembros de la élite político-administrativa. Estos se homogeneizan dentro de una capa unificada, se particularizan respecto de los otros grupos e individuos. Sus acciones son orquestadas en ausencia de toda organización de proyectos y actos individuales, y sin necesidad de conspiraciones. Una matriz común define e impone el consenso social del sistema político-estatal en un momento dado; limita las desviaciones; restringe el grado posible de objetividad y de imparcialidad.

Mecanismos culturales y red de vínculos sociales refuerzan esta situación estructural. Los medios de sociabilidad y de educación, de información y de comunicación de masas contribuyen a regular la expresión de las exigencias ideológicas y políticas. Operan como agencias de adoctrinamiento conservador, para desalentar en dirigentes políticos y altos funcionarios las veleidades de autonomía y de competencia por el poder. Establecen tabúes políticos para la vida personal y la práctica profesional y política. Reducen el debate político a dimensiones significativas o anodinas. Permiten escapadas no conformistas en la medida misma de su banalidad e inconsecuencia.

d) Entre miembros de la fracción hegemónica y de la clase dominante, y dirigentes políticos y administrativos de alto nivel, se establecen lazos sociales. Ello se dan por la comunidad de origen social; las actividades gubernamentales de mediación y regulación; la elección de la fracción hegemónica o de la clase dominante como modelo o grupo de referencia; la convergencia de ideologías y aspiraciones; la interpenetración de tipo familiar, económico, social; la corrupción; el temor compartido a las presiones populares y a las amenazas de cambios radicales.

e) El poder de Estado puede repartirse entre representantes de diversas clases y fracciones, pero sigue funcionando a través del predominio de algunos aparatos u órganos sobre el resto. La fracción hegemónica o la clase dominante tiende a ubicarse en las ramas, órganos o aparatos de Estado que predominan, o tienen una importancia estratégica (decisiones fundamentales de política y de organización socioeconómicas); usan a unas y otros para conservar y reforzar sus palancas de mando y para servir sus intereses generales y específicos.[22]

f) La fracción hegemónica de la clase dominante, o ésta en su conjunto, sus aliados internos (Fuerzas Armadas, Iglesia) o externos (gobiernos y corporaciones de las potencias) pueden llamar brutalmente al orden al personal político y administrativo, si éste lleva su autonomía más allá de ciertos límites y los costos de aquélla exceden sus beneficios. El llamado al orden se da a través de una variedad de formas –legales e ilegales– de presión; la retracción interna de capitales o su evasión al exterior; la creación deliberada o el refuerzo de los desequilibrios monetarios, los procesos inflatorios y las situaciones de desabastecimiento y especulación; las operaciones de desestabilización política; las campañas de prensa y de rumores; la promoción de movimientos de protesta con bases y alcances populares; el terrorismo político; el pedido de ayuda a las agencias públicas y privadas de las grandes potencias; el golpe de Estado.

La defensa y extensión de la autonomía del Estado más allá y contra el interés y la voluntad de la fracción hegemónica o de la clase dominante es posible pero no probable, por el temor de la élite político-administrativa a una movilización de masas que se desborde incontrolablemente y amenace el orden jerárquico, autoritario-vertical, sobre el cual todo Estado se funda y al cual expresa.

Parte central del proceso latinoamericano contemporáneo, de su balance y perspectivas, está constituida por el intervencionismo del Estado, sus fluctuaciones entre la dependencia y la autonomía siempre relativas de la sociedad y de sus clases fundamentales. Las alternativas en cuanto al alcance, el contenido y los límites de la intervención del Estado, podrían reducirse a cuatro: continuidad apenas modificada de la situación actual; emergencia de una forma acentuada de capitalismo de Estado; ascenso de un modelo stalinista de acumulación, desarrollo y Estado; surgimiento de una alternativa socialista democrática de sociedad, de cultura y de sistema político.

22 Ver Nicos Poulantzas, *Les classes sociales dans le capitalisme d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1974; Domingo Alberto Rangel, *La oligarquía del dinero*, 3a. edición, Caracas, Editorial Fuentes, 1972, especialmente 3a. parte, cap. VII.

El análisis científico y el debate político se interrelacionan entre sí y con la formulación y la confrontación, en la teoría y en la práctica, de modelos alternativos de desarrollo y de sociedad deseada. Ello implica una serie más o menos sistemática e integrada de decisiones ante un conjunto de opciones como las siguientes:[23]

a) Ritmo violento y acelerado, o mesurado y lento en el proceso de cambio.

b) Proceso espontáneo bajo régimen más o menos liberal y con énfasis privatista; o proceso inducido y regulado por la intervención del Estado, su primacía o su exclusividad.

c) Mero crecimiento cuantitativo, o desarrollo integral.

d) Política socioeconómica de tipo general e integrado, o concentración prioritaria en sectores-clave o estratégicos.

e) Privilegio del agro y la producción primaria en general, o de la industria y el terciario. En el segundo caso, industrialización substitutiva de importaciones y dependiente del financiamiento y la tecnología exteriores, o industrialización integrada y autónoma.

f) Crecimiento o desarrollo con o sin estabilidad monetaria.

g) Redistribución inmediata del ingreso nacional, o postergación hasta el logro de importantes frutos del desarrollo.

h) Prioridad a inversiones productivas, o a las de infraestructura y sociales.

i) Desarrollo de polos espaciales privilegiados, o incorporación igualitaria de todas las regiones.

j) Sacrificio de unos pocos en beneficio de la mayoría, en favor de una minoría, o sacrificios y beneficios igualitariamente compartidos.

k) Satisfacción de los intereses de poder y prestigio nacionales, o de los intereses de bienestar general.

l) Colaboración del capital extranjero, o desarrollo en base a la capitalización nacional (privada o pública).

m) Desarrollo cerrado (autarquía), o abierto (integración supranacional), o combinación de ambos procesos.

n) Autoritarismo vertical con apatía e indiferencia de masas; o participación ampliada y activa, apoyo decidido, identificación entusiasta de las clases populares.

o) Capitalismo o socialismo, y en ambos casos de qué tipo.

23 Ver José Medina Chavarría, "Un modelo teórico de desarrollo aplicable a América Latina", en UNESCO, *Aspectos sociales...*, cit. vol. I.; M. Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

La presentación y el análisis crítico de las opciones de desarrollo, y de la ubicación del intervencionismo estatal y la empresa pública en cada una de ellas, es cuestión que requiere un tratamiento por separado.

CAPITULO III
ESTADO Y URBANIZACION EN EL PERIODO COLONIAL

El poder político metropolitano tiene un papel temprano y permanentemente decisivo en la conformación de las estructuras socioeconómicas, políticas y culturales de la América hispana y portuguesa, determinando caracteres y tendencias que perduran, modificadas en mayor o menor grado, mucho más allá de la etapa colonial originaria. Ambas coronas imperiales, más que los grupos o comunidades de inmigrantes, asumen el papel esencial de transmisión de un tipo de organización y de cultura europeas en Sud y Centroamérica. El examen a realizar comienza por el caso del Imperio Español, para analizar luego los aspectos específicos de la empresa colonial portuguesa en América.

1. *La impronta originaria de España en América*

Al iniciarse la conquista y la colonización, España acaba de completar la reconquista y el proceso de su unificación nacional, y se convierte en monarquía absoluta, con plenos poderes políticos y administrativos. El dominio de América permite a la monarquía someter no sólo a la nobleza feudal, sino también a la naciente burguesía organizada en los municipios, y destruir los gérmenes de un pleno desarrollo capitalista. La conquista y colonización de América va a combinar varios procesos complejos y en parte contradictorios: prolongación de la reconquista militar de la península ibérica en el Nuevo Mundo; trasplante de elementos de un feudalismo en descomposición que no logra devenir plenamente en un sistema más avanzado; gérmenes y tendencias de un capitalismo mercantil, en parte español y en parte integrante de la dinámica mercantilista mundial en expansión.

Los rasgos y consecuencias de este proceso de superposición no integradora y de hibridación de formas socioeconómicas, políticas y culturales, son tan diversos como decisivos. América Latina penetra en la historia universal (desde el punto de vista del etnocentrismo europeo por supuesto) bajo el signo de la relación de dependencia en

su primera pero no única etapa; dependencia que, a través de sucesivas modificaciones, determinará su estructura y su dinámica globales, la forma y el contenido del Estado, las peculiaridades de su proceso multisecular de urbanización. Unas y otros van siendo conformadas de acuerdo a las necesidades del sistema capitalista mercantil de Occidente en expansión, de la agricultura y la minería de exportación, y de la producción agropecuaria destinada a los centros mineros, a las ciudades de la región y a los mercados europeos.

La conquista y colonización españolas de América son iniciadas y cumplidas en gran medida por una monarquía centralizada que irá adquiriendo cada vez más fuertes rasgos de paternalismo, e incluso de iniciativa empresarial. Son comenzadas y consideradas como empresa de la Corona de Castilla, destinada a fortalecer su poderío económico, político, militar y religioso. Por su propio absolutismo, y por aquél carácter inaugural, la monarquía española se siente naturalmente facultada para tratar a los nuevos territorios como su propiedad exclusiva y directa, y para transplantar e imponer a ellos la subordinación política, sus leyes e instituciones, su ideología y su religión.

La impronta de esta dinámica originaria y permanente de centralismo estatal, paternalista y omnipresente, es perceptible ante todo en la conformación del sistema económico, típica expresión del "Pacto Colonial".

2. *El pacto colonial hispánico*

Superada la primera etapa de mero pillaje, la Corona española enfrenta la tarea de explotar los recursos y de aprovechar las posibilidades de los nuevos territorios, mediante la organización de la producción, del comercio y de la fiscalidad, y en función de las propias características estructurales de la metrópolis y de la concepción mercantilista predominante. Para ello, la economía de las colonias hispanoamericanas recibe una organización radial y centrífuga, herméticamente cerrada contra todo lo externo a España, con el centro en España, y destinada a funcionar hacia aquélla, para sus necesidades y en su exclusivo provecho. La economía colonial hispanoamericana puede desarrollarse así sólo en la medida de las necesidades e intereses de tipo comercial y fiscal de la metrópolis, o por el contrario en infracción directa de las normas tutelares de aquéllas.

El Estado español rige un país predominantemente agrícola y mercantil, y que apenas, lenta y precariamente, avanza hacia una etapa manufacturera primaria; un Estado que es expresión directa e indirec-

ta de grupos de poder económico y político ligados a formas retrasadas de producción e intercambio. La disponibilidad del fabuloso imperio indiano permite a la monarquía, a la vez, prescindir en gran medida de los gérmenes de un desarrollo capitalista interno, a los que destruye o aletarga, y al mismo tiempo contribuye a crear los prerequisitos de la decadencia para la metrópolis en su conjunto y para su poder imperial en América. La insuficiencia y precariedad de los medios de transporte, y los altos fletes que resultan determinan que sólo sean rentables la producción y la exportación de bienes coloniales de gran valor y poco precio. La monarquía y los particulares que ella ampara o promueve, sólo se preocupan por consiguiente de crear condiciones para la obtención de oro, metales preciosos, cultivos tropicales (azúcar, algodón, arroz, tabaco, cacao), madera para construcciones urbanas y navales. Las restantes actividades productivas o lucrativas del periodo colonial se emprenden solamente en conexión con la producción exportable (construcción naval, transporte marítimo, trata de esclavos, artesanado y servicios para los grandes dominios y las ciudades intermediarias de la costa); o por necesidad forzosa, a falta de las posibilidades antes mencionadas. La producción está determinada por el único o predominante fin de la exportación, con destino a la metrópolis, para satisfacer la voracidad fiscal de la Corona; para el consumo suntuario de los grupos de poder político y económico y para fines limitados de elaboración; o, con la progresiva decadencia de España y su creciente subordinación a las otras potencias europeas en ascenso, también para ingresar en los flujos del capitalismo mercantil y manufacturero continental en desarrollo (Holanda, Francia, Gran Bretaña). A cambio de metales preciosos y de otros artículos de fácil colocación, España satisface en cierta medida las necesidades de bienes de producción y de consumo de las colonias.

Para el mejor aprovechamiento de las posibilidades productivas, comerciales, y financieras que ofrecen las colonias americanas, en su propio favor y en el de los grupos particulares que expresa o patrocina, la Corona española impone un rígido sistema de monopolio mercantil, bajo estricta fiscalización del gobierno. Se trata de impedir el acceso de los extranjeros a los recursos americanos, y de reservar todo tráfico con las colonias al comercio y las manufactureras de España (prohibición de inmigración y de comercio para los no españoles; régimen de dos flotas hacia Portobello y Vera Cruz). El esquema subyacente de la división geográfica del trabajo es posibilitado por la superioridad productiva y militar de la metrópolis. El comercio colonial sólo puede fluir así entre cada colonia y España, bajo impulso y con-

trol exclusivos de los grupos metropolitanos, y con exclusión de los grupos locales y de terceros países. Prohibiciones estrictas y severas sanciones fulminan todo tráfico o contacto entre las colonias, y todo proceso productivo autóctono que pueda competir con empresas y actividades de la metrópolis. Las restricciones legales contribuyen a crear y fortalecer monopolios, a través de corporaciones privilegiadas de comerciantes y transportadores españoles ocupados en el tráfico colonial y que, dados los enormes beneficios obtenidos en consecuencia, no resisten demasiado el reglamentarismo y las exacciones impositivas (transmisibles al consumidor) de la Corona. Esta política deliberada, traducida en interdicciones directas y en la no creación de medios de transporte y comunicación entre las colonias, refuerza el peso ya de por sí aplastante de las distancias y los obstáculos naturales, manteniéndose y agravándose el aislamiento entre las regiones, y por lo tanto, la carencia o debilidad de la interdependencia y de la integración geográfica de las mismas.

3. *Tareas e instrumentos*

La estructuración de este sistema económico supone el cumplimiento de una serie de tareas, asumidas primordialmente por la Corona, o subsidiariamente por los grupos particulares pero bajo protección y supervisión o con la colaboración de aquélla. Una de dichas tareas es, por supuesto, la ocupación territorial en gran escala y en profundidad, primero mediante destacamentos avanzados de conquista y colonización, y luego a través del poblamiento de los territorios ya ocupados. A ello se agrega lógicamente el desplazamiento de hombres, capitales y técnicas desde la metrópolis, para desarrollar la ocupación y la explotación de los nuevos territorios; y las migraciones coactivas de mano de obra indígena hacia las zonas que lo requieren y ofrecen altas expectativas de lucratividad. Otra forma es la explotación directa de recursos naturales por funcionarios reales (minerales preciosos), o la participación de capitales públicos en empresas productivas privadas.

Desde el punto de vista más general se produce una sobreimposición sin integración de la autoridad, las instituciones, el derecho, el lenguaje, la religión y la cultura de la metrópolis, a una realidad geográfica y socioeconómica en parte heredada del periodo precolombino y en parte creada por la propia colonización. Aparece, así tempranamente la dicotomía entre el país aparente o formal y el país real, que contribuye a reforzar la falta de integración por interdependencia y que con modificaciones perdura en muchos países hasta el siglo XX.

Ya en las primeras décadas de la conquista, España monta un sistema administrativo colonial, fuertemente totalizador y centralizado, que constituye en gran medida un transplante de instituciones y organismos peninsulares. A través de este sistema, la Corona busca imponer su soberanía en los territorios dependientes, y lograr un equilibrio tranquilizador entre las fuerzas sociales operantes en las colonias: entre la administración local, la iglesia, las oligarquías nacientes, entre sí, y entre este bloque de clases y fracciones dominantes y las masas serviles y esclavas por la otra: equilibrio que asegure la preeminencia del poder real central. Para comprender mejor, quizás, la naturaleza de esta actitud, debe recordarse que, presumiblemente, el absolutismo monárquico imperante en España y en sus colonias americanas no llega a constituir un Estado verdaderamente moderno. Es expresión política institucionalizada a la vez que factor determinante de una sociedad que no ha cumplido acabadamente el tránsito desde un feudalismo en descomposición a un capitalismo mercantil en marcha hacia la industrialización. En el seno de esa sociedad coexiste una gama abigarrada de estructuras socioeconómicas, políticas e ideológicas correspondientes a formas organizativas y a etapas históricas muy dispares. En tal sociedad no se dan por lo tanto las condiciones de predominio del intercambio y de la competencia, ni de mercantilización generalizada; las relaciones sociales no han sido establecidas entre individuos privados y autonomizados, a través de una molecularización del cuerpo social; prerrequisitos todos éstos de la aparición y consolidación del Estado moderno occidental como nivel político específico e instancia de universalidad política, con unidad interna propia y autonomía relativa. La monarquía absoluta española, a diferencia de sus similares de Francia y Gran Bretaña, no es expresión mediatizada de una burguesía ascendente en lucha con el feudalismo, y prontamente proclive a instaurar su total hegemonía en la sociedad y en el Estado. El absolutismo español es, por el contrario, reflejo del estancamiento creciente y de un equilibrio y elevación por encima de un conjunto de relaciones contradictorias (entre España y sus colonias y el resto del mundo occidental; entre la propia monarquía y las clases dominantes y dominadas de la metrópolis; entre aquéllas y las clases dominantes y dominadas de las colonias, etc.), que posibilita y exige el alto grado de independencia relativa y función arbitral por parte de la monarquía.

El sistema político-administrativo imperial tiene su cabeza en la Casa de Contratación de Sevilla y en el Consejo de Indias, y abarca todos los ámbitos de la administración, la legislación, la justicia, el comercio, las finanzas, la guerra y la religión. El centro de poder me-

tropolitano se prolonga en América a través del virreinato, la capitanía general, las presidencias, las audiencias, los cabildos, todos los órganos coloniales sometidos, directa o indirectamente, a la autoridad de la Corona; y abarcan una gama variablemente amplia de funciones, sin delimitación precisa de aquéllas y de los poderes entre los distintos órganos, como medio de contrapesarlos mutuamente y de impedir un grado excesivo de autonomía que amenace la autoridad real (un rasgo característico del sistema, de influencia perdurable, es la fusión de la autoridad política con la militar, impuesta por la necesidad de regir regiones ya conquistadas, o próximas a otras por conquistar, o bien amenazadas por la codicia de potencias rivales en ascenso).

El hecho que un poder político-administrativo supercentralizado como superestructura de un sistema de explotación colonial, haya pretendido regir hasta en los menores detalles una realidad compleja y distante de los centros de decisión, contribuye a generar o a reforzar el conflicto entre la norma y la práctica, a generalizar la evasión y a crear la necesidad de expandir y fortalecer permanentemente el aparato burocrático necesario para hacer que las leyes se acaten y cumplan y las instituciones funcionen, lo que a su vez, tornando pesada y oprimente la actividad administrativa, realimenta la contradicción original y las tendencias a la infracción, en ciclo de causación circular acumulativa. Un caso revelador es el de la hacienda fiscal, integrada por creciente acumulación de variados impuestos, a través de los cuales la Corona extrae indirectamente una parte considerable del excedente económico de las colonias, cuya percepción exige un costoso aparato que debe ser financiado con una gran porción del producido impositivo.

4. *Patrones de poblamiento, división regional del trabajo y urbanización*

La influencia directa o indirecta del Estado español en los patrones de poblamiento, y en el esquema de división regional del trabajo y de urbanización, que se van perfilando en las colonias, es perceptiblemente decisivo. Ello surge ante todo del papel primordial de la Corona en el lanzamiento y despliegue del proceso de conquista y de colonización. Son representantes directos de la monarquía quienes levantan los primeros poblados o ciudades, que desde el principio y durante mucho tiempo tienen un carácter fuertemente fundacional. España continúa, en su propio territorio y en América, una multisecular tradición grecolatina, musulmana y castellana; más aún, la continuidad de

las oleadas medievales de fundación de ciudades en Europa meridional. Desde el principio mismo de la conquista se crean la mayor parte de las principales ciudades latinoamericanas que hoy subsisten. Esta creación urbanizadora aparece como acto de posesión y como acto político, que atribuye a los nuevos poblamientos, el título y el status especial de ciudades. Aparece también como trasplante del prototipo físico y jurídico del municipio castellano de fines del medievo (fundación de villas con regidores, erección inmediata de horca y picota como símbolos del poder municipal), aplicado originalmente al logro de posibilidades funcionales básicas: una, administrativa, para el control de la región y la implantación de una población ibérica segura; y otra, religiosa, de fundación de iglesias a partir de las cuales servir a la vez al culto de los habitantes españoles y a la evangelización de los indígenas.

La Corona fija e impone asimismo la rígida política mercantilista a que se ha hecho referencia, manifestada en la organización radial y centrífuga de las colonias, el estricto monopolio comercial, la promoción de monocultivos agropecuarios y mineros para la exportación, a partir de unidades de gran escala y en base al trabajo forzado (servil o esclavo) de indígenas y negros. Estas circunstancias ejercen un influjo convergente como factores de localización y de estructuración de las actividades productivas y comerciales, de los grupos socioeconómicos y de los núcleos de poblamiento. El predominio del sector monoproductivo-exportador, de por sí poco diversificado, significa ante todo la canalización y localización de los factores materiales y humanos hacia las zonas caracterizadas por la existencia y abundancia de recursos naturales y de mano de obra, su asignación sólo para las producciones exportables o para actividades conexas a las mismas, el abandono o subutilización de las zonas interiores y alejadas de los puertos y vías fluviales (excepto los yacimientos mineros importantes), la fijación de límites a la ocupación del territorio y los fuertes desniveles regionales.

El sector monoproductivo-exportador, numéricamente reducido, junto con los altos funcionarios y el clero, gozan de una fuerte concentración del ingreso y destinan una parte considerable del mismo a la adquisición de bienes de consumo durables, sobre todo suntuarios, provenientes del exterior. De este modo, sólo una parte reducida de su ingreso se gasta internamente. El sector monoproductivo-exportador, junto con el clero, son además los únicos que pueden acumular capital. El primero, sobre todo, puede autoexpandirse a través de una mayor utilización de mano de obra, recursos naturales y financieros,

y contribuir al desarrollo de actividades conexas a la suya. No contribuye en cambio —por impacto combinado del monocultivo, del consumo de importaciones y de la política restrictiva de la Corona— a la diversificación de las estructuras productivas internas. No se elevan los niveles técnicos, culturales y productivos. No surgen tampoco nuevos grupos sociales dinámicos (pequeños y medianos propietarios, artesanos, trabajadores independientes), vinculados al mercado interno y a la región más que a las metrópolis, dirigidos a la búsqueda de nuevas líneas de exportación no controladas desde la península. Se mantiene el aislamiento de las ciudades y zonas entre sí, y se frena el progreso de la división del trabajo y de la interdependencia regionales. El sistema económico de cada región no se transforma; su mantenimiento y su expansión, o su decadencia y desintegración, están ligados a las vicisitudes de la actividad exportadora básica.

Los principales núcleos urbanos de la América Española presentan así las características generales de una ciudad preindustrial, con los rasgos y matices específicos impresos por su inserción en un sistema colonial determinado. En general, predominan en ellos los caracteres de centros político-administrativos, militares, religiosos y residenciales. Inicialmente son ante todo agrupamientos defensivos, para asegurar el control y la explotación del espacio circundante. Son creados y organizados por y en función de una clase dirigente, conquistadora o colonizadora, enraizada por las armas en un territorio que la alimenta y enriquece, con poca o ninguna participación de su lado en la vida cotidiana de las poblaciones que domina y expolia. Son también por lo tanto centros y símbolos de poder de las clases y fracciones dominantes y de su aparato, expresión de su autoridad, a la vez ciudadela, base de operaciones, centro de catequización, foro, lugar de sociabilidad y esparcimiento. En las más importantes y pobladas ciudades se concentran las mejores obras arquitectónicas, palacios, acueductos y fuentes, y las principales residencias. Estos centros urbanos sólo de modo secundario constituyen un lugar de producción del hinterland rural de los que extraen un excedente económico y un ingreso variable bajo una gama de formas (expoliación directa, renta agraria, beneficios de comercialización de productos agropecuarios y mineros y de bienes importados desde el exterior, fiscalidad, etc.). En los talleres urbanos, reducidos en número y en importancia, se transforma una parte de los productos en bruto del interior o del exterior, y se retiene beneficios provenientes del valor agregado. Este tipo de ciudad colonial preindustrial engloba una jerarquía de grupos, entre los cuales la separación relativamente rígida no alcanza, sin embargo, a una com-

pleta segregación social y y morfológica. La sociedad urbana se diferencia en muchos aspectos de la sociedad rural, se opone a ella, pero no deja de integrarla en el contexto global de una economía agrario-mercantil.

5. *El régimen de la tierra*

Un aspecto específico de la estructura socioeconómica conformada por la política mercantilista española en América es el del régimen de la tierra, que la Corona en parte establece y en parte acepta por la fuerza de los hechos. La conquista y colonización se traduce en una intensa concentración de la propiedad de la tierra y de la disponibilidad de la mano de obra indígena en pocas manos, origen de las estructuras latifundistas que hasta hoy perduran en la región.

Aparte de lo ya señalado precedentemente, ello se traduce en varios rasgos y consecuencias que merecen ser subrayadas. El latifundio, las formas consiguientes de civilización pastorial, imponen necesariamente un tipo de poblamiento disperso, aislado y precario. Los terratenientes no promueven el poblamiento estable y ordenado, ni muestran una propensión sostenida a la creación de pueblos y ciudades. En algunos casos (México por ejemplo), las haciendas tienden pura y simplemente a replegarse sobre sí mismas. En otros casos, sin perjuicio de tal repliegue, y para combatir o atenuar las consecuencias del aislamiento extremo, las haciendas originan poblamientos de ciertas dimensiones, centrados en una plaza, alrededor de la cual se ubican la iglesia, la casa del o los señores, los edificios administrativos. Aparece ya con frecuencia incluso la tendencia a la propiedad ausentista de los terratenientes, que abandonan la explotación directa y personal de sus dominios en manos de administradores y capataces, para refugiarse en alguna ciudad cercana de cierta importancia y participar en las ventajas y amenidades de la vida social urbana. Puede agregarse que, en un sistema de monocultivo para la exportación, la inestabilidad consiguiente de los ciclos agropecuarios determina oleadas de poblamiento y decadencia de núcleos urbanos.

Frente a este panorama de un agro inarticulado e inestable, las ciudades parecen como las únicas implantaciones duraderas pero espaciadas, carentes de una extensa red de poblamientos intermedios. Cabe observar, sin embargo, que la existencia de grandes vacíos alrededor de y entre las ciudades, es fenómeno generalizado pero no exclusivo. Como señala Claude Bataillon, en México coexiste durante el periodo colonial una antigua y densa red de poblados, aldeas y ciudades

de muy variado origen, fundaciones religiosas, lugares de residencia de propietarios rurales. La ciudad de México no se desarrolla en una región vacía e inestructurada, sino dentro de una estructura conformada por un complejo y denso escalonamiento de aglomeraciones.

6. *La reglamentación urbanística*

Las normas legales de la monarquía metropolitana fijan el esquema básico al que en principio debe ajustarse la estructura de las ciudades coloniales. La administración española elabora tempranamente una clara doctrina y una política aplicada precisa en materia de urbanismo, que fijarán en gran medida los rasgos originarios para la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Ello se traduce en instrucciones sobre la cuidadosa elección del sitio, el establecimiento del plan, normas estrictas de ubicación y edificación para los constructores. En época posterior, una ordenanza de Carlos IV sobre normas urbanísticas estatuye de modo pormenorizado en materia de higiene; seguridad; ornato; sitio; plan; ubicación de iglesias y edificios públicos; posición, tamaño, y orientación de las plazas; dimensiones de calles y de bloques edificados.

El plan originario se rige generalmente por reglas uniformes, caracterizándose por el trazado en damero, inspirado en la tradición del *castrum* romano. A ello se agrega la otra constante hispánica de la plaza central, proyección de la plaza mayor de España, salida a su vez del *agora* y del *forum*, que si bien reviste en América un aspecto menos netamente municipalista que en España, no por ello deja de tener un papel excepcional en el plan y en la vida urbana, con su iglesia principal, sus edificios administrativos, los comercios de lujo, las viviendas de los grupos altos (funcionarios superiores, mercaderes, mineros, principales encomenderos, etc.), el uso de las arcadas, etc. No sólo las ciudades se agregan alrededor de la plaza central, sino también los pueblos (burgos campesinos, reducciones indígenas). En este aspecto específico, como en muchos otros, coinciden y se combinan antiguas tradiciones e instituciones hispánicas con otras de tipo comunitario y de origen indígena. "La plaza mayor era el principal foco de actividad, el lugar de los mercados, de las fiestas, de las procesiones y de los ajusticiamientos. Otras iglesias y conventos se sucedían en cada cuadra o cada dos o tres cuadras; una plazoleta frente a la fachada principal le otorgaba una adecuada perspectiva y servía como lugar de reunión después de misa o de desahogo en las fiestas parroquiales y procesiones. Las oficinas públicas, algunas estaban en el mismo palacio del gobernador y otras en edificios propios, la Universidad, cuando la había,

y los colegios, quedaban también en el centro. Algunas de las calles estaban empedradas y la iluminación era mejor que en los suburbios donde, por lo general, no existían. Existían en esta zona residencias de dos plantas y la elaboración de algunos portales indicaba la riqueza y posición de sus habitantes". A partir y alrededor del centro sigue una zona de transición, donde residen las familias blancas y mestizas de ingresos medios y bajos, los pequeños comerciantes y algunos de sus dependientes, los empleados administrativos secundarios, los artesanos independientes y sus operarios, el comercio imprescindible, algunas iglesias y conventos. Finalmente, se encuentran el suburbio, las quintas y granjas.

La legislación y la práctica administrativa de la Corona española atribuyen un papel fundamental en la colonización a la ciudad y al régimen de la tierra que se organiza en función de ella. La capital regional o ciudad cabecera y las principales ciudades restantes son concebidas como entes territoriales, a los que se otorga y reserva espacio para necesidades actuales y para expansión futura. Reciben tierras para su provisionamiento, y tierras que pueda exigir el crecimiento posterior. (Estas previsiones, sin embargo, tienden progresivamente a entrar en contradicción, y a menudo a estrellarse, contra la política real paralela de distribuir las tierras entre grandes propietarios, o a tolerar que éstos promuevan por su cuenta una creciente concentración, lo que irá disminuyendo la reserva pública disponible). Al ejido como ámbito urbano específico se agregan los propios, terrenos a disposición del municipio para sus necesidades específicas (arrendamiento, compraventa). En conexión con todo esto se determina el status y función del habitante urbano. La tierra es subdividida y repartida según criterios derivados de las exigencias de la colonización y de la jerarquía socioeconómica y funcional; militar, religiosa, administrativa, profesional, etc. Quien tiene un solar en la ciudad, puede tener también una chacra y una estancia para actividades agrícolas y ganaderas; pero está obligado a residir en la ciudad para cumplir la función política que le asigna la estructura misma de la colonización, y sobre todo para participar en la administración y defensa del núcleo urbano. Al lado de las ciudades-cabecera, con régimen municipal, las leyes de Indias permiten la existencia de ciudades pequeñas, con otro régimen de gobierno y menores prerrogativas. Además, pueden fundarse poblados con un mínimo de 30 hombres aptos para defenderlo; y finalmente, poblados indígenas sin régimen municipal propiamente dicho, pero con un régidor que se entiende y directamente con las autoridades reales, no con los cabildos.

Debe observarse, sin embargo, que como es lógico en toda decisión político-administrativa, la aplicabilidad de las normas reales de poblamiento y urbanización depende, en mayor o menor grado, de las condiciones específicas a las que pretenden imponerse. La ubicación y la estructura de las ciudades son determinadas en medida no despreciable por tales condiciones, tanto originales como emergentes del propio proceso de colonización y de los ciclos económicos de que participan o a los cuales quedan sometidas las dependencias americanas. A título de ejemplo y sin pretensión de ser exhaustivo, pueden mencionarse los siguientes factores de evidente influencia:

a) elementos socioeconómicos, demográficos, infraestructurales y urbanos heredados de la etapa precolombina, especialmente en las zonas de los pueblos aztecas, mayas, chibchas, incas;
b) condiciones topográficas, climáticas, disponibilidad considerable de materiales de construcción, materias primas y alimentos (tierras fértiles y yacimientos mineros);
c) disponibilidad de mano de obra indígena relativamente abundante, sumisa y disciplinada;
d) facilidades de transporte y comunicaciones (puertos, vías fluviales, caminos naturales), en relación con la red de flujos económicos que va determinando el régimen mercantilista;
e) localización en puntos o regiones de importancia estratégica para la ocupación interior y la defensa contra las potencias rivales, o por necesidades de funciones vinculadas al mantenimiento del sistema (guarniciones centrales y periféricas, presidios, etc.);
f) sedes religiosas y avanzadas de evangelización.

La fuerte centralización político-administrativa, el paternalismo vigilante y ubicuo, implican la necesidad de crear y expandir una burocracia urbana, intermediaria entre las regiones coloniales y las metrópolis, entre las poblaciones locales y la monarquía, y entre los grupos socioeconómicos componentes de cada esfera y nivel, dentro de la compleja dialéctica a que antes se hizo referencia. Se van desarrollando así aparatos articulados de gobierno, de considerable influencia sobre las sociedades y regiones que rigen, y que por lo mismo se convierten —con las limitaciones impuestas por el celo centralizador y la desconfianza siempre alerta de la monarquía— en fuente y clave de la obtención y el goce del poder y de la riqueza. Ello vuelve esencial la lucha por el control del aparato político-administrativo, y contribuye a crear la tendencia al crecimiento auto-sostenido y auto-acumulativo de la propia burocracia, de sus poderes y esferas de acción. Cabe señalar además que, en función y alrededor de la burocracia estatal se

va desarrollando una serie de sectores vinculados a la satisfacción de las necesidades de los funcionarios y de sus familias: cinturón de chacras y quintas para el abastecimiento alimenticio, artesanado, servicios y profesiones.

La influencia del Estado español en el proceso de urbanización se manifiesta también a través de su rama sagrada. En virtud del Real Patronato de las Indias, y más generalmente de su concepción de la religión católica como ideología justificatoria del propio poder y de la conquista, el Estado español fija los lineamientos reguladores de la acción de la iglesia en América. El clero está sometido a la autoridad real, y opera, como su aliado e instrumento, como un resorte y una jerarquía de la administración colonial. Sin perjuicio, y a menudo contra ello, la iglesia no tarda en adquirir un fuerte poderío económico y una considerable influencia social (propiedad de tierras productivas, venta de edificios, préstamo a interés, operaciones comerciales, organización productiva de la mano de obra indígena), política e ideológica. De ello puede deducirse su papel en la expansión y conformación de las estructuras urbanas, a través del consumo de bienes y servicios que incrementa el número e importancia de varios sectores, a través de la fundación de centros religiosos y de evangelización, y por la prestación de importantes funciones a su cargo (hospitales, escuelas, etc.). Una de las funciones iniciales de las ciudades fundadas por España es precisamente la religiosa; el núcleo de poblamiento urbano es desde el principio la sede de la iglesia, el lugar del culto y la base de partida de la evangelización. En algunos casos, la función evangelizadora y misionera se reduce prácticamente a la gran ciudad; en otros casos (México, siglo XVII), los misioneros se difunden rápidamente por todo el país, fundan conventos e iglesias en las aldeas, tejen una vasta red que muy pronto cubre todo el ámbito de la futura nación. La iglesia tiene además un papel preponderante en la construcción y desarrollo de la ciudad: le otorga su estilo; controla gran parte del damero a través de una variedad de edificios eclesiásticos de diversos tipo: la arquitectura religiosa influye como modelo sobre la civil y la privada.

La influencia determinante del Estado se percibe también en la estructura socioeconómica de la colonia, y especialmente de las ciudades. El sistema impuesto por la Corona, y las regulaciones que lo configuran y refuerzan , influyen en los aspectos cuantitativos y cualitativos de los flujos demográficos; sectores sociales y tipos humanos a los que se abre el camino de la aventura, la riqueza y el poder en las Indias: severa reglamentación de la inmigración hacia las colonias,

con criterios fuertemente discriminativos en cuanto al número e índole de las personas que intentan radicarse en los nuevos dominios; política hacia las poblaciones indígenas, combinación contradictoria y fluctuante de protección y de sometimiento a la avidez de los colonizadores, encomenderos y funcionarios. La política estatal contribuye, por otra parte, a configurar la estratificación social, basada en criterios de ubicación de la estructura económica, de ejercicio de funciones sociales y políticas, de origen nacional y étnico; y expresada en diferencias fuertemente legalizadas de poder, ingreso, status, prestigio, capacidad jurídica, grado de acceso a profesiones y cargos. La influencia de todo ello en la estructura urbana ha sido señalada en varios de los pasajes precedentes.

Finalmente, la estructura urbana resultante del proceso analizado se integra y expresa particularmente a través de una institución colonial determinada; la municipalidad o cabildo, sobre cuya importancia y significado se ha debatido interminablemente. "Mientras para algunos el cabildo fue una escuela preparatoria de democracia, una institución que gozaba de una independencia considerable con respecto al poder central –y hasta hay algunos que encuentran en el cabildo los primeros gérmenes del federalismo latinoamericano–, para otros, en cambio, fue una institución débil, más oligárquica que representativa, ya que el estrecho ámbito de sus facultades no era propicio al desarrollo de hábitos democráticos. En nuestra opinión, el error de ambas tendencias reside en olvidar que no todos los cabildos desarrollaron o ejercieron el mismo grado de poder. Algunos eran fuertes mientras otros eran débiles. Algunos cabildos estaban situados en ciudades aisladas, con exiguos medios de comunicación, lo que impedía el control de la audiencia o del gobernador; otros cabildos estaban situados en el campo o en algún centro minero, y de hecho dependían del encomendero del lugar; otros, en las fronteras de territorios de indios que los convertían en verdaderos campamentos armados, y finalmente, otros situados en las capitales virreinales, veían sus poderes opacados por la proximidad de las más altas autoridades coloniales. En la práctica, entonces, no es posible hablar del cabildo como institución homogénea, ya que su eficacia o impotencia estaba subordinada a una serie de factores que a veces no se tienen en cuenta. Además, el cabildo castellano fue trasladado al Nuevo Mundo, cuando en la misma península esta institución iba ya convirtiéndose en un cuerpo de vida anémica, ahogado por la supremacía de la Corona. Así en América, aunque en la etapa inicial de la conquista los cabildos cobraron temporariamente un nuevo vigor, reminiscente de la edad de oro de los

municipios españoles, pronto se convirtieron en agentes inferiores ejecutores de las disposiciones emanadas de las instituciones colocadas en el ápice del sistema donde residía todo el poder político. Aunque hubo casos en que el cabildo ejerció poderes efectivos, éstas fueron situaciones excepcionales. En ocasiones, él fue el órgano de expresión de crítica al desgobierno; hubo casos dramáticos en Paraguay, Alto Perú y Nueva Granada, en que los cabildos dirigieron la resistencia armada contra los funcionarios reales".

En pasajes precedentes se ha señalado, directa o indirectamente, algunos de los poderes y facultades correspondientes a la órbita del cabildo. Puede agregarse alguna referencia al papel de esta institución en el caso de México. Allí, el ayuntamiento, órgano municipal, tiene funciones económicas esenciales: aprovisionamiento, fijación de precios, gestión de los propios de la villa, reglamentación corporativa, trabajos públicos. Los regidores municipales tienen también intereses privados que tienden a expandir y consolidar, lo que contribuye a generar conflictos entre el ayuntamiento de la ciudad de México y el virrey, representante y garante de los intereses particulares de la Corona y de los intereses generales de la colonización. La administración real busca rápidamente controlar y utilizar los ayuntamientos; interviene en el nombramiento de los regidores e intenta integrar sus cargos en un sistema de venalidad de los oficios. Durante el siglo XVII, la ciudad de México toma por su cuenta en varias oportunidades el arrendamiento de alcabalas y estancos, por lo que debe adelantar a la Corona sumas considerables. En México también, la creación de municipalidades acompaña el avance de la colonización, al mismo tiempo que se distribuyen a los vecinos los solares urbanos y los lotes de terreno para actividades agropecuarias. Junto a la tradición municipal castellana, se perfila otra indígena de tipo comunitario más que municipal; se producen incluso conflictos y choques entre las municipalidades de pobladores y las comunidades de nativos, en materia de tierras, comercio, etc., en los que las segundas recurren directamente al arbitraje del virrey.

7. *El sistema colonial portugués*

Lo expuesto precedentemente se refiere a la estructura y la dinámica del modelo español de conquista y colonización de América. El modelo portugués reproduce muchos de los aspectos esenciales del español, pero con variaciones y matices específicos que exigen una consideración por separado.

El descubrimiento del Brasil en 1500, durante el reinado de Manuel I, se realiza por impulso y bajo la égida de una monarquía centralizada que, habiendo liquidado o, por lo menos, debilitado considerablemente los gérmenes de una burguesía mercantil y artesanal, asume directamente y en considerable medida la empresa marítima y colonial. Absorbida en un principio por las factorías de Africa y Asia, la Corona portuguesa subestima las posibilidades americanas, a las que destina una parte bastante reducida de sus recursos humanos y naturales, descuidando de hecho al Brasil durante unos 30 años. Su principal preocupación inicial, que en gran parte perdura durante los siglos siguientes, es la de explotar al Brasil del modo menos oneroso posible para el erario real, y en su mayor beneficio. La inexistencia previa de culturas indígenas urbanas determina que las primeras fundaciones portuguesas se localicen por influencia de las disponibilidades de recursos naturales, puertos y facilidades defensivas y ofensivas.

El sistema imperial de Portugal en América presenta varias diferencias generales respecto del aplicado por España. En uno y otro sistema aparece tempranamente una burocracia fuerte y extendida, que monopolizan funcionarios de origen lusitano. En cambio, el régimen portugués es menos sistemático y rígido que el español, pero también menos eficiente. La motivación religiosa y evangelizadora tiene un papel más reducido, y se despliega un mayor grado de tolerancia y de facilidades para la inmigración de extranjeros y disidentes del credo oficial; a la inversa, la explotación de los indígenas no es retaceada por escrúpulos fideístas ni por preocupaciones políticas, y adquiere así un carácter más desembozado. La política mercantilista es comparativamente más flexible y abierta, con un mayor grado de penetración del comercio exterior (especialmente desde el siglo XVII, con la alianza de Portugal y Gran Bretaña, y el creciente sometimiento del primero hacia la segunda). La estratificación social es relativamente más informal y de hecho, menos sistemática y legalizada. Menos vigoroso y extendido resulta, finalmente, el desarrollo cultural.

8. *Primeras formas de organización*

En la evolución de las relaciones entre el Estado, la estructura regional y la urbanización, se vuelven a manifestar ciertas constantes históricas del desarrollo brasileño, reiteradamente señaladas por distintos especialistas. "Si observamos en su conjunto —escribe Celoso Furtado— los cuatro siglos comprendidos entre 1530, cuando se inicia la ocupación económica del territorio, y 1930, vemos que duran-

te todo ese periodo el impulso dinámico de la economía brasileña vino de la demanda externa. Tres ciclos de larga duración caracterizaron el desarrollo del país: el primero, bajo el impulso de las exportaciones de azúcar (1530-1650); el segundo, marcado por la extracción del oro (1700-1780); y el tercero, bajo el signo de la expansión del café (1840-1930). Los dos periodos intermedios, de relativo estancamiento económico, se destacan por tensiones internas y acontecimientos políticos de gran significación. Durante el primero (1650-1670) se produjo un gran movimiento de expansión territorial que extendió el territorio del Brasil mucho más allá de lo previsto en el acuerdo inicial con España; el segundo se caracterizó por la separación política de Portugal y las luchas que permitieron la consolidación de un gobierno monárquico y centralizado, suficientemente fuerte como para conservar el vasto territorio unido en un solo Estado nacional".

"Durante ese largo periodo, el desarrollo económico consistió esencialmente en la ocupación de nuevas tierras o en la explotación de recursos naturales agotables, por un lado, y por el otro en la importación de mano de obra de Africa y de Europa. Se desarrollaba una zona cuando otras, cuyos recursos naturales se habían agotado o cuyos productos de exportación habían perdido sus mercados, permanecían estancadas o declinaban. Como el desarrollo de una zona incidía poco o nada en las demás, las regiones que habían entrado en un periodo de decadencia en épocas lejanas sobrevivieron secularmente basándose en diversas formas de economías de subsistencia, sin ningún impulso propio de crecimiento. Así se explica tanto la discontinuidad en el desarrollo del Brasil como las grandes disparidades de niveles de vida entre sus regiones".

Las primeras formas de organización política y administrativa corresponden al ciclo económico del palo brasil. A un sistema inicial de administración directa a cargo de gobernadores reales, sigue en 1533, por decisión de Juan III, otro de donatarías y capitanías, antes aplicado en las islas Azores y en Madeira. El territorio del Brasil es dividido en 12 capitanías, correspondientes a otras tantas franjas, de 50 leguas de ancho sobre la costa y de extensión indefinida hacia el oeste. Las franjas-capitanías son entregadas a doce donatarios, con derechos hereditarios, que acaparan las tierras, los poderes económicos y políticos, las funciones administrativas y ciertos privilegios reales. La Corona recibe sus rentas y no costea la explotación de las tierras ni su administración. En el periodo de las capitanías se produce la fundación de ciudades como Olida, Pernambuco, Porto Seguro, San Vicente. Es el primer tipo histórico de ciudad brasileña, correspondiente a

otro primer tipo de ocupación del territorio; ciudad destinada a base de operación administrativa y de poder metropolitano y residencia de funcionarios, por una parte, y a punto de contacto con y de exportación hacia Portugal, por la otra.

El sistema inicial de capitanías fracasa, por exceder las posibilidades de los donatarios, y por la amenazante presión del expansionismo francés. A ello se agrega un creciente interés que respecto al Brasil comienza a exhibir la Corona, a cuyo cargo se inaugura un esfuerzo más sistemático de colonización y defensa del ámbito conquistado. No es ajeno a este cambio de la actitud estatal el florecimiento económico producido desde fines del siglo XVI, a raíz de la expansión de los sistemas de explotación de la caña de azúcar, del tabaco y del algodón, con destino a los mercados exteriores, y con caracteres de economía capitalista mercantil-esclavista (plantación). La introducción de mano de obra esclava introduce además un elemento demográfico de fuerte influencia en la estructuración sociocultural de las ciudades brasileñas. El sistema de varias capitanías debe, por consiguiente, ser remplazado en 1548 por otro de capitanía general, centralizado en Bahía (fundada en 1549).

La unión de España y Portugal, desde 1580 hasta 1640, confiere al sistema colonial del segundo muchas de las principales características del elaborado por la primera. Determina además el conflicto con Holanda, que aprovecha para ocupar durante 25 años, una rica y extensa zona del noroeste brasileño desde el río San Francisco hasta casi el Amazonas. La conquista holandesa deja un rastro urbano en el trazado rígidamente regular de ciudades como Pernambuco.

Fijados en líneas generales y como primera aproximación los marcos iniciales del sistema, cabe considerar más detalladamente cómo incide la política colonial del Estado portugués en la estructura socioeconómica, regional y urbana del Brasil.

9. *Poder metropolitano, estructura socioeconómica y urbanización*

Desde mediados del siglo XVI, la estructura socioeconómica regional y urbana del Brasil se va configurando por la acción convergente —en proporción fluctuante— de la Corona y de las iniciativas particulares.

Para examinar el papel concreto de la Corona portuguesa en la estructuración de lo que será en definitiva el Brasil, debe recordarse que aquélla se propone ante todo crear condiciones adecuadas para la satisfacción de sus propios intereses, y de los correspondientes a los

grupos dominantes metropolitanos y a la nueva clase señorial que se va gestando en la colonia. Ello se busca a través de una política mercantilista que combina el régimen de monopolio comercial con las posibilidades y exigencias de un capitalismo mercantil basado en el monocultivo y el trabajo esclavo, y orientado a la exportación hacia la metrópoli. Las necesidades financieras de la Corona y la avidez no menor del capital comercial portugués imponen y configuran la versión lusitana del Pacto Colonial, rigurosamente aplicado al Brasil. Se trata de controlar las actividades económicas locales y el mercado en favor de los productos agropecuarios (alimentos, vinos) y manufactureros provenientes de Portugal (y de Gran Bretaña). El monopolio del comercio con el Brasil es reservado a la Corona y a grandes corporaciones mercantiles. Se multiplican las prohibiciones a la producción local de bienes que compiten con los importadores, a favor de los agentes beneficiarios y canales establecidos del monopolio. Los establecimientos competitivos son destruidos. Sólo encuentran tolerancia las producciones cuyo mercado no interesa a las manufacturas de Portugal y de Europa, o bien aquellas ubicadas en regiones protegidas por la distancia geográfica y la debilidad local relativa de los cultivos de exportación (azúcar, algodón, tabaco, cacao). Por otra parte, pero en igual sentido, la Corona promueve y mantiene el aislamiento recíproco de las diversas capitanías, y su comunicación y dependencia directas de Portugal, que puede así explotarlas de modo más libre y eficaz. Sólo se tolera o estimula la creación de caminos entre cada capitanía y las capitales de la costa, y dentro de cada una de las primeras. Los colonos emprendedores que abren nuevas rutas en la selva para comunicar las capitanías entre sí son duramente castigados, y sus obras destruidas por los gobernadores. El aislamiento es reforzado por la precariedad de los medios de comunicación (caballo; canoa; navegación costera dificultada por corrientes y vientos). La acción centrífuga resultante de todo ello frena, como es fácil comprender, el progreso de la división del trabajo interregional, del intercambio y del mercado internos, con resultados negativos para las posibilidades de la urbanización.

La acción de la Corona y de los monopolios metropolitanos converge, se entrelaza y alía con la de los plantadores locales, para debilitar o ahogar los primeros gérmenes de un desarrollo capitalista manufacturero de tipo interno, y con ello, los de una urbanización significativa. El tipo de colonización marítima y el ciclo del monocultivo azucarero se efectúan sobre la franja costera y favorecen la creación de una estructura basada en el dominio por una poderosa aristocracia de unidades que combinan la plantación y el ingenio. Esta estructura ve

limitada su expansión, internamente por el régimen esclavista y la limitada consiguiente al desarrollo del mercado interno; y externamente, por la injerencia estatal que establece a la vez el contralor de la circulación por el grupo monopolista metropolitano y un sistema de fuerte tributación. Ambos tipos de factores reducen las posibilidades de surgimiento y expansión de un vigoroso y diversificado sistema urbano; afirmación que exige, sin embargo, algunas consideraciones adicionales.

En la franja costera de cultivos tropicales se produce una considerable concentración demográfica, una estructura social vasta y compleja, y el temprano surgimiento de una potente aristocracia de propietarios rurales. (A esta clase señorial numerosa y estable corresponde también una relativa importancia numérica de capas populares). La clase señorial se beneficia con la política real de distribución de grandes extensiones de tierras en pocas manos, y a su considerable poder socioeconómico agrega la primera una participación y control considerables de las células políticas locales.

La estructura resultante determina ante todo una tendencia centrífuga de poblamiento disperso, a través de la constitución de grandes dominios autárquicos, que atraen y fijan a los habitantes de la región, y se convierten en ejes organizativos exclusivistas de la vida económica, social y política. Además, en esta región de los cultivos tropicales, los señores portugueses, único sector que goza de posibilidades económicas y (limitadamente) políticas, se mantienen durante todo el periodo colonial bajo la fuerte influencia y la dependencia acatada de la metrópoli. Existe una alianza tácita entre la Corona, el capitalismo mercantil lusitano y los señores locales del azúcar, con ventajas específicas propias para cada sector; alianza que se refleja en el sometimiento de los plantadores a la política colonial innocua para sus intereses, en una ligazón con Portugal que anula todo sentimiento de pertenencia al Brasil y hará tardía y tibia la posterior adhesión al movimiento emancipador; y en el refuerzo de los efectos económicos y sociales de dicha política. Los grandes plantadores no disimulan su hostilidad contra toda actividad económica ajena al cultivo del azúcar y demás productos tropicales y a sus prolongaciones comerciales. Sólo los grandes plantadores y comerciantes concentran la acumulación del ingreso y del capital, y los destinan exclusivamente a la reinversión en las plantaciones y a la compra de esclavos, jamás a proyectos manufactureros. A ello se agrega el hecho que el gran dominio tiende como se ha dicho a la autarquía, y desarrolla dentro de sus límites un cierto número de servicios artesanales que necesita (muebleros, calderos, te-

jedores, zapateros, panaderos, alfareros, mecánicos). Las relaciones esclavistas de producción limitan más aún el mercado interno para las eventuales posibilidades de un artesanado y un comercio independientes. Sólo llega a surgir una reducida población flotante de pequeños artesanos y comerciantes, una parte de los cuales alcanza a veces a comprar tierras y a incorporarse de este modo, de manera marginal y subsidiaria, al sistema dominante de plantación. Se carece, por lo tanto, en general, de estímulos suficientes para romper la rutina, suscitar la innovación, alentar el autofinanciamiento que permita el almacenamiento de mercancías y la compra de equipos, y consiguientemente, para el paso de la fase artesanal a la manufacturera.

El impacto convergente de todos los factores y procesos señalados (monopolio mercantil, predominio latifundista, poblamiento aislado, estancamiento del artesanado y del comercio locales e independientes, etc.) reduce las posibilidades de surgimiento y expansión de las ciudades en número e importancia relevantes. Sobre la costa aparecen sistemas regionales de ciudades, que giran alrededor de un puerto principal, a la vez sede político-administrativo, base militar, punto de partida para la lenta penetración del interior, para la exportación del azúcar y demás productos de plantación, y para la exportación del azúcar y demás productos de plantación, y para la importación de bienes provenientes de Portugal y de Europa occidental. El equilibrio de varios centros regionales aparece ya como característica destinada a perdurar hasta el siglo XX. A ello se agrega otro tipo de ciudad. La estructura agrícola-pastoril determina, como se ha dicho, un poblamiento aislado. Para combatir el aislamiento y mantener una vida social menos rudimentaria, surgen los *patrimonios*, aglomeraciones urbanas y ciudades como punto de encuentro entre los dominios. En ellos, los señores de la zona construyen sus residencias en torno a una gran plaza con iglesia, y pasan del sábado al lunes (*cidades do domingo*). lapso de la misa, de la feria y de la reunión del consejo municipal. La ciudad suele llevar el nombre del santo propietario, para quien los habitantes compran lotes de terreno. De este origen son numerosas ciudades del interior brasileño. Las ciudades de tipo patrimonio, y en general los pequeños centros urbanos que surgen en la constelación del gran dominio, no pasan de ser simples lugares de paso, de reposo o de aprovisionamiento, no importantes centros residenciales y, menos aún, focos de producción, circulación y cambio. En este tipo de conglomerado urbano, la política se halla monopolizada por los grandes propietarios, básicamente dentro de los grandes dominios, y subsidiariamente en los consejos municipales que aquéllos controlan y privan

de significación efectiva. El derecho de voto y de ejercicio de cargos públicos está reservado a la minoría señorial. Los consejos municipales son instituciones artificiales, sin correspondencia orgánica con la estructura de la sociedad tradicional, y ajenas a las decisiones básicas que se toman en los dominios.

Por otra parte, desde Bahía y Maranhao; grupos pastores se lanzan a la conquista del *sertao*, la región interior seca de llanuras y malezas; se aislan a la vez de la plantación-ingenio y de la metrópolis, y comienzan a operar para el mercado interno. Las condiciones peculiares de este tipo de explotación ganadera en el norte (y también en las llanuras del sur) y en las mesetas centrales determinan el habitat disperso, las estructuras sociales poco complejas, la inseguridad de condiciones políticas, la diseminación y rareza de las estructuras estatales. Se carece de elementos para una urbanización digna de consideración y para la implantación de las instituciones municipales vigentes en la costa. Para esta realidad original los gobernadores generales crean la figura del *capitán-mayor-regente*, proyección de otra tradicional en las zonas fronterizas lusitanas, especie de dictador local que en su autoridad centraliza los poderes civiles y bélicos de la región, a la vez alcalde, juez de paz, jefe de policía y comandante militar.

El Maranhao y el estuario amazónico comienzan a ser ocupados para la recolección de drogas, la explotación del algodón con mano de obra esclava y la irradiación de las misiones jesuitas, utilizándose la red fluvial como vía esencial de penetración. El poblamiento de esta región no deja de ser reducido e inestable.

El ciclo del azúcar dura, como se ha dicho, desde 1530 hasta 1650 aproximadamente, y tras un periodo de estancamiento se inicia a fines del siglo XVII el nuevo ciclo de minería (oro, diamantes). Este determina la rápida y fuerte expansión del centro y del sur brasileño, sobre todo Minas Geras, e influye decisivamente en la conformación de las estructuras socioeconómicas, políticas, culturales, regionales y urbanas. La actividad minera estimula directa o indirectamente la expansión demográfica y el poblamiento, la exploración y las comunicaciones, la fuerte concentración de esclavos. Por su alta rentabilidad y por sus características técnico-económicas, favorece una especialización más avanzada, el desarrollo de la agricultura alimenticia, de la ganadería y del artesanado (v.gr.: en Minas Geraes, en San Pablo y en el sur en general), la mayor división del trabajo entre las regiones, la expansión del mercado y del comercio interiores, el surgimiento de grupos sociales intermedios.

Como resultado de todo ello, la estructura y el equilibrio de la vida

social y política se modifican considerablemente y originan formas originales de organización y actividad. Se está en presencia de una sociedad extremadamente móvil, enérgica y activa. La colonización minera *bandeirante* se realiza por elementos altamente dotados de independencia, dinamismo y agresividad. El valor individual es criterio de jerarquización y base de acceso al poder, al prestigio, a las funciones y a los privilegios. La hazaña guerrera y el éxito en la empresa minera o económica general dan acceso a la tierra, a la influencia y a los cargos públicos. Una distribución de tierras sin dimensiones latifundistas impide el surgimiento de una clase señorial como la existente en la región del azúcar. Las frecuentes mezclas de razas crean un mestizaje que contribuye a la ampliación y a la diversificación de las bases de la sociedad y de la estructura política.

Sobre la base de una fuerte concentración demográfica y de una estructura socioeconómica más diversificada y dinámica, frente al desafío de un medio nuevo y ambiente hostil, y a falta de una élite política preexistente –autogenerada y/o impuesta por el poder real–, aparece una nueva élite en el curso de la propia expansión minera, que ignora, soslaya y substituye a los viejos órganos de la administración colonial, y cuyos representantes y órganos acumulan los resortes de una organización militar numerosa y los de un aparato administrativo y judicial más complejo. En las regiones de descubrimiento, el jefe de la columna *bandeirante* se vuelve "capitán mayor de las minas". En las regiones donde ya se ha ido desarrollando la explotación minera, las figuras e instituciones son más elaboradas, con matices emanados del mineral en cuestión (oro o diamante). Así, en la zona aurífera se crean las "intendencias del oro", las "casas de fundición del oro", "las patrullas volantes", para persecución de contrabandistas y de quienes substraen los productos descubiertos al control de los agentes del poder local. En la zona diamantífera aparece el "intendente de diamantes", con poderes excepcionales: administración de minas, justicia civil en toda su jurisdicción, etc.

Por otra parte, pero dentro del mismo proceso, en la región minera (sud y centro-sud) se producen y desarrollan agrupamientos urbanos que se vuelven centros importantes de actividad, poder y oposición a la política colonial. Los cuerpos municipales están integrados por el tipo humano arriba indicado, y a través de éste y en el seno de los primeros, se va desarrollando el sentido de autonomía local y regional primero, y luego los primeros gérmenes y síntomas de un sentimiento nacional y de una conciencia política. Las municipalidades bandeirantes son capaces de reunir fondos suficientes para realizar una red de

caminos que va creando y fortaleciendo una red de comunicaciones y solidaridades locales, regionales e interregionales. Todo ello va a entrar en conflicto con la Corona y con el sistema colonial. La pretensión de aplicar una fiscalidad extorsiva y un fuerte régimen de monopolio, determina torpes medidas de la administración colonial (percepción coactiva de impuestos, represión del contrabando), que a su vez multiplica y agrava los conflictos entre aquélla y los grupos mineros o vinculados a éstos. Estos conflictos no tardan en asumir formas políticas, estimuladas por la creciente penetración de ideas desde el exterior. Los municipios de la región minera evolucionan, de la mera (pero importante) función administrativa, a la acción política, de la reinvindicación de mayor autonomía al proyecto de emancipación.

Frente a la modificación en la estructura y el equilibrio de la vida social y política, la Corona no ha reaccionado sólo a través de la represión. Ante el desplazamiento del eje hacia el sur, en favor de Minas Geras y en perjuicio de Bahía y Pernambuco, el gobierno colonial concentra sus esfuerzos en favor de la primera, de Goiaz y de Matto Grosso. Crea nuevas capitanías; establece en 1763 el virreinato y fija su capital en Río de Janeiro; reduce algunos aspectos particularmente aplastantes y odiosos del sistema fiscal. Expande en general el aparato administrativo, reforzando así el tamaño y el peso específico de los grupos urbanos ya incrementados por el ciclo minero y sus múltiples repercusiones. Al Marqués de Pombal, ministro de José I, corresponden las más importantes reformas del periodo 1750-1777, de las que resulta un mayor grado de unificación político-administrativa del Brasil.

En cuanto a la influencia, directa de la Corona portuguesa sobre el proceso de urbanización del Brasil, cabe agregar algunas observaciones específicas. Comparado con el español, el sistema colonial portugués se caracteriza por un grado mayor de atraso, variabilidad e imprecisión de los esquemas urbanos, en lo relativo a los métodos y modos de elección del sitio, del trazado y de la ubicación de las construcciones y espacios. "Las ciudades brasileñas no fueron construidas de acuerdo a un esquema repetido, como las hispanoamericanas. En Olinda, la más antigua fundación del noroeste, se observa el sentido medieval en la elección del sitio y como consecuencia, en el trazado y en la ubicación de las construcciones principales y en la organización de los espacios urbanos. Con todo, a pesar de su crecimiento desordenado y la diversidad de trazados, las ciudades brasileñas de la costa carecieron de los efectos pintorescos de Lisboa, Porto y otras ciudades portuguesas. Sin alcanzar el rígido trazado regular impuesto por los ho-

landeses durante su breve dominio del noroeste y del cual Pernambuco es el mejor ejemplo, los trazados de Bahía a Río de Janeiro, para citar dos casos solamente, son más ordenados, a pesar de las estrechas callejuelas, que los de las ciudades portuguesas. Más adelante, en los centros mineros surgido a comienzos del siglo XVIII, como Ouro Preto, construidos como los de las colonias españolas en terrenos quebrados, aparece una infinita variedad de espacios y de visuales imprevistas".

"El damero fue recién ensayado a partir de mediados del siglo XVIII, en la ampliación de ciudades existentes hasta ser aceptado bien entrado el siglo XIX, pero rara vez fue utilizado en una ciudad nueva durante la Colonia".

"La estructura interna de la ciudad brasileña no giró alrededor de un elemento espacialmente tan bien definido y con funciones tan precisas como la plaza mayor. . . Los espacios que hacían las veces de plazas en Bahía durante el siglo XVII, por ejemplo, fueron gradualmente sistematizados hasta alcanzar una mayor regularidad. Además, fueron varias las ciudades brasileñas que crecieron mediante la vinculación de caseríos surgidos espontáneamente, originándose trazados irregulares basados en las líneas de movimiento ya existentes".

10. *La dialéctica "centralización descentralización"*

A través de los procesos analizados aparece recurrentemente una especie de dialéctica entre las tendencias a la centralización y a la descentralización, que merece ser brevemente considerada.

El principal problema político de la Corona portuguesa en Brasil colonial reside en la conciliación del sistema impuesto y del principio de unidad del territorio, con la tendencia a la desintegración regional y local.

Por una parte, se pretende mantener una fuerte centralización política, desde la metrópoli y en el Brasil, para mantener y consolidar la vigencia del Pacto Colonial. A ello tienden el nombramiento y la jerarquización verticales de los funcionarios, dotados de fuertes poderes, y el reducido o nulo grado de participación de los grupos locales en los mecanismos de decisión. Las posibilidades de autonomía de las regiones y de los centros urbanos son rebajadas en principio al mínimo; y se impide el contacto directo entre las primeras y entre los segundos, a fin de que no cristalicen solidaridades que puedan generar un sentimiento nacional y un frente común contra el poder colonial que desemboque en una reivindicación emancipadora. En función de la necesidad de contrarrestar el aislamiento excesivo, perjudicial para los fines de centralización y control, la administración colonial abre rutas

entre el interior y las capitales de la costa, y en el interior de cada capitanía, pero se opone a la creación de una red interregional de transportes y comunicaciones, no mejora ni deja que se mejoren los sistemas de interconexión de las capitanías entre sí. La simple construcción de caminos interregionales por iniciativa de los colonos, es como se ha dicho, severamente castigada.

Por otra parte, la extrema extensión del territorio y las consecuencias de la política metropolitana y de la estructura socioeconómica emergente de la colonización, contrarrestan y en definitiva derrotan la intención unificadora y centralista. Las dimensiones y características mismas del espacio colonial brasileño crean profundas diferencias entre las poblaciones y estructuras socioeconómicas de las distintas regiones, multiplican los particularismos y, por lo tanto, ejercen de por sí una acción centrífuga. Esta es también alimentada y reforzada por la acción del Estado y de los grupos locales que contribuyen a conformar la estructura socioeconómica y espacial del Brasil colonizado. Como ya se ha señalado en parte anteriormente, los tipos de colonización, de explotación y de formación económico-social desarrollados en las zonas del azúcar y de otros cultivos tropicales determinan las tendencias a la concentración y al repliegue de los señores, colonos, campesinos y mano de obra forzada y libre en la autarquía de los dominios y de los núcleos agregados a su entorno, y por consiguiente, también la tendencia a la dispersión del poblamiento, a la debilidad del habitat urbano y de las redes de intercomunicación. La urbanización se reduce aquí a las ciudades costeras, o bien a los pequeños centros urbanos que surgen como apéndice de aquéllas y de los dominios, simples lugares de paso, de descanso y de abastecimiento, carentes de importancia como centros de residencia, de actividad productiva y de irradiación modernizante o integradora. De todo ello resultan la propensión y la afirmación del aislamiento, del individualismo, de la falta de vida comunitaria de solidaridad y de hábitos de cooperación; salvo dentro de los límites y la familia, del clan y del dominio señorial que lo engloba todo. El poder político se concentra esencialmente dentro del dominio y, a través de éste, de los consejos municipales dominados por los señores, en armonía con y bajo la sujeción en última instancia de la metrópoli y de su administración central. Entre ésta y los señores existe una armonía final de intereses, en función de la cual sus esferas respectivas de poder se complementan sin conflictos serios. La orientación localista y centrífuga se combina con una aceptación y consolidación de la dependencia, y ambas líneas confluyen en impedir o debilitar el surgimiento de sentimientos de pertenencia a una co-

munidad más vasta, de gérmenes de una conciencia nacional y de veleidades emancipadoras.

Aunque con origen diferente, variantes específicas y matices peculiares, también en las zonas ganaderas del *sertao* nordestino, de las mesetas centrales y del sur, se dan fenómenos de poblamiento disperso, normadismo, debilidad del habitat urbano y de las instituciones municipales, resistencia a la dependencia directa y rígida de la autoridad central, etc.

Se ha visto también cómo en las zonas mineras de colonización *bandeirante* la situación es radicalmente diferente, como evidencian la mayor diversificación socioeconómica, el poblamiento más concentrado, el desarrollo vigoroso de los centros urbanos y de su autonomía política y administrativa.

Dentro del cuadro general, la resultante global es, de todos modos, el entrechocar permanente entre la voluntad unificadora de la administración colonial y las tendencias centrífugas de las regiones y de los grupos locales, del que surge en definitiva la permanente —y nunca resuelta— dialéctica "centralización-descentralización". Ante este conflicto básico, la estructura y la dinámica de la política y de la organización del poder colonial no pueden menos que ser cambiantes y contradictorias. Las mismas oscilan, en efecto, entre la aceptación reluctante de las tendencias centrífugas y la tentativa de atenuarlas o suprimirlas.

La actitud de la administración colonial es en la práctica bastante flexible. Está presidida por un espíritu de fiscalidad, típico de toda su política, que la lleva a preocuparse por la más fácil y eficaz percepción de los impuestos y de otros ingresos reales, y por lo tanto y con tal fin a no pretender una rígida uniformidad, sino a reconocer la existencia de diferencias y particularismos regionales y locales, y a crear o aceptar instituciones más o menos adaptadas a las peculiaridades del medio.

La acción combinada de las tendencias centrífugas de la realidad socioeconómica y de la flexibilidad relativa de la administración colonial se traduce en una cierta disgregación interna del poder político. El gobierno general comienza por dividirse en dos grandes ámbitos: el Estado de Maranhao y el Estado de Brasil. Estos se van subdividiendo luego en numerosas capitanías generales, y éstas en capitanías secundarias, que poco a poco, se fragmentan también en distritos y municipios. Las provincias no existen hasta el periodo postemancipador. La autoridad del gobierno metropolitano y de sus apéndices locales decrece en razón directa de su alejamiento del centro. Cada jurisdic-

ción, cada órgano, cada funcionario local importante, tienden a autonomizarse, a pujar por el logro de una especie de soberanía dentro de su ámbito específico, a basar su poder más en las autoridades superiores y centrales.

En sentido contrario, la Corona y sus delegaciones intentan reaccionar contra las tendencias centrífugas y los procesos disgregatorios del poder político centralizado, reduciendo o destruyendo las tendencias autonomistas de los funcionarios locales, pero sólo tienen éxito en el nordeste, donde aquéllas son como se ha visto, poco importantes o no amenazadoras, y en el centro-sur. Busca asimismo imponer oficialmente urbanizaciones forzadas. A tal efecto, la metrópoli ordena a un capitán general o a un gobernador crear un agrupamiento urbano en un lugar determinado, bajo la autoridad de un "capitán-mayor-regente", dotado de amplios y diversos poderes para ejercitar la misión, regir el nuevo centro, estructurar un aparato administrativo y militar propio. A ese funcionario corresponde lanzar la convocatoria oficial, reagrupar a los vagabundos y aventureros de la región, perseguir militarmente a los recalcitrantes. Estas urbanizaciones forzadas no resultan siempre exitosas. Los factores centrífugos señalados siguen siendo potentes; los nuevos centros subsisten mientras se mantiene la coacción directa del capitán-mayor-regente, y desde que éste debilita su vigilancia o se aleja, el ausentismo urbano, la dispersión rural y el nomadismo vuelven por sus fueros.

BIBLIOGRAFIA

BAGU, Sergio. *Economía de la sociedad colonial. Ensayo de Historia Comparada de América Latina,* Buenos Aires, El Ateneo, 1949.

BURGIN, Miron. *Economic Aspects of Argentine Federalism,* Cambridge, Harvard University Press, 1949.

Centre National de la Recherche Scientifique, (CNRS), *Le problème des capitales en Amerique Latine,* Coloque International du Centre National de la Recherche Scientifique, Touloouse, 24-27 Fébrier 1964, Editions du CNRS, Paris, 1965; especialmente los trabajos e intervenciones de Jean Tricart, Henri Enjalbert, Robert Ricard, Elena Chiozza, François Chevalier, Antonio Dias, Claude Bataillon, J.P. Berthe, P. Deffontaines, Lourival Machado, Christian Anglade, Jean Roche, Milton Santos.

FERRER, Aldo. *La Economía Argentina,* México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963.

FURTADO, Celso. *Formaçao Economica do Brasil,* Rio de Janeiro, Editora Fundo do Cultura, 1959.

FURTADO, Celso. *Dialéctica del desarrollo,* México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1965.

GIL, Federico G. *Instituciones y desarrollo político de América Latina,* Buenos Aires, INTAL, 1966.

HARDOY, Jorge E. *Aspectos de la urbanización en América Latina,* Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, 1966.

HARING, C.H. *The Spanish Empire in America,* New York, Oxford University Press, 1947.

ICIRA. *El hombre y la tierra en América Latina,* Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1971.

KONETZKE, Richard. *América Latina II. La época colonial,* volumen 22 *de la Historia Universal Siglo XXI,* México, Siglo XXI Editores, 1971.

LAMBERT, Jacques. *Amérique Latine-Structures sociales et institutions politiques,* Paris, Presses Universitaires de France, 1963.

MARTIN, Jean-Marie. *Industrialisation et développement energetique du Brasil,* Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Université de Paris, 1966.

OTS CAPDEQUI, José María. *El Estado español en las Indias,* México, 1941.

WERNECK SODRE, Nelson. *Formaçao Histórica do Brasil,* Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1964.

CAPITULO IV

LA REFORMA URBANA EN AMERICA LATINA

Este trabajo intenta explorar, en primera aproximación, la naturaleza, el contenido, el alcance de la legislación sobre reforma urbana que se ha propuesto o tratado de aplicar en diversos países latinoamericanos y en épocas recientes o actuales, haciéndose hincapié en sus aspectos institucionales y jurídicos y en su capacidad de respuesta a los problemas generados por el crecimiento demográfico y por la urbanización acelerada e hipertrofiada.

El tratamiento del problema se dificulta por el modo tardío e incompleto en que los intentos de políticas urbanas en general, y de reforma urbana en particular, han ido emergiendo en los países latinoamericanos; por la resistencia o la incapacidad de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos para asumir en plenitud y con eficacia sus responsabilidades al respecto; por la dedicación al tema, reducida a un número restringido de especialistas y políticos, por la escasez de bibliografía adecuada y discusión sistemática sobre los objetivos, los alcances y los problemas implicados.

La especificidad del tema exige comenzar por algunas consideraciones generales que proporcionen elementos para el enfoque, el encuadre analítico y la evaluación crítica de dicha legislación. A continuación se procederá a presentar una tipología simplificada que permita incluir y discutir en dos grandes categorías la variedad de principios, normas e instrumentos aplicados a la operación gubernamental sobre los problemas urbanos de América Latina. Ambas categorías generales serán luego exploradas en sus supuestos, sus intenciones, sus lineamientos y sus efectos, con especial referencia a sus principales manifestaciones concretas.

1. *El proceso de urbanización en América Latina*

El carácter novedoso de los intentos de reforma urbana propuestos o aplicados en diversos países latinoamericanos, su surgimiento, sus

modalidades y sus alcances, no serían comprensibles si no se comenzara por un escueto examen de la problemática a la que han pretendido dar respuesta, la vinculada con los factores, los caracteres y las consecuencias del proceso de urbanización.

La estructura y la dinámica de la urbanización parecen interrelacionarse con las otras configuraciones y procesos de tipo socioeconómico, cultural-ideológico, político, en las diferentes etapas de desarrollo de los países latinoamericanos, y con los modos correlativos de inserción de aquéllos en el sistema internacional.

A partir de la etapa colonial, de la que se hereda un esquema de urbanización y de distribución espacial con notable capacidad de perduración, el proceso urbano progresa cada vez más, pero no como concomitante o consecuencia de un desarrollo autónomo y autosostenido y de una industrialización integrada. Aquél aparece, por el contrario, como resultado y parte de un modelo de crecimiento dependiente, basado en la producción primario-exportadora, primero, en el que luego se injerta el tipo de industrialización substitutiva de importaciones.

Se configura así un proceso y un sistema urbanos cuyos factores más significativos en el periodo contemporáneo parecen haber sido: 1) la alta tasa de crecimiento demográfico: 2) las migraciones (internacionales, nacionales, internas, intralatinoamericanas); 3) la acción expelente de las atrasadas estructuras rurales; 4) la fuerza de atracción de los nuevos focos industriales; 5) la universalización de la cultura urbana; 6) las crecientes expectativas de acceso a la ocupación, al ingreso, al *status*, al consumo de bienes y servicios; y 7) el intervencionismo estatal.

En este marco se insertan y se refuerzan las tendencias a la densificación de áreas periféricas del continente alrededor de las principales ciudades; a la dinámica expansiva de las mismas más en relación con el exterior que con el hinterland regional y nacional; al surgimiento de la típica gran ciudad principal, concentradora de población y de funciones, de recursos y de poder; el carácter autosostenido y autoacumulativo de la concentración urbana y metropolitana y del desequilibrio entre las regiones de cada país.

A la consideración de la génesis de la hipertrofiada urbanización contemporánea en la región debe acompañarse la referencia a sus principales características y consecuencias, entre las cuales es pertinente destacar las siguientes:

Las ciudades han crecido en número, en población y en tamaño, configurado una tendencia generalizada a la hipertrofia urbana. La

población urbana crece más que la total; la de las metrópolis y ciudades de más de 100,000 habitantes más que la de las ciudades medianas y pequeñas. Este proceso ha determinado indudablemente elementos de crecimiento, cambio y modernización, configurados por: 1) la expansión de la industria y del sector terciario; 2) modificaciones sustanciales en las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; 3) el aumento relativo de la movilidad social y el surgimiento de una estructura social más abierta y flexible; 4) la difusión del uso y del consumo de bienes y servicios propios de la vida urbano-industrial contemporánea; 5) mutaciones en la forma de sentir, pensar y vivir, en las motivaciones, aspiraciones, actitudes y metas de las mayorías nacionales; 6) la democratización en parte real y en parte formal, y 7) la conversión de las grandes ciudades en centros predominantes de poder político, de decisiones administrativas, de elaboración y difusión de cultura e ideologías.

El reconocimiento de los innegables aspectos positivos de la urbanización no excluye sino que, por el contrario impone la comprobación de sus contrapartidas negativas, que han contribuido a impedir la conversión del crecimiento en desarrollo y que han determinado una modernización parcial, superficial y desequilibrada.

La urbanización se ha producido en el marco y como parte de un proceso de crecimiento dependiente, desigual y combinado. Ha revestido caracteres de espontaneidad, descontrol e irracionalidad. Ha adquirido un ritmo excesivo con relación al grado de desarrollo real y al crecimiento industrial. Ha incorporado elementos estructurales procedentes de diversos y a veces distantes contextos sociohistóricos, y favorecido el surgimiento de relaciones discontinuas y asistemáticas entre sectores del conjunto nacional y dentro de cada uno de ellos.

Los aumentos de población, de capacidad productiva, de ingreso y de poder han tendido a producirse casi exclusivamente en o alrededor de los centros urbanos más densamente poblados y desarrollados, las ciudades privilegiadas y las metrópolis internas, que ocupan una posición polar respecto al resto del sistema urbano y la sociedad nacional. La insularidad urbana se instala en el vacío humano generalizado, las tierras de nadie que abarcan el resto del ámbito nacional, deshabitadas o apenas habitadas. La debilidad de la red urbana total y el sistema radial de comunicaciones contribuyen a reforzar esta disociación, y vuelven excepcional la conexión de otras zonas aisladas de mayor densidad. Las metrópolis internas y las grandes ciudades se constituyen, así, en oasis de progreso, modernidad y cosmopolitismo; refuerzan los agudos desniveles entre las regiones constitutivas del conjunto;

operan en una función de colonialismo interno, dominando y explotando el *hinterland* subdesarrollado, pero como intermediarias a su vez del sistema de dependencia externa, centrado en las metrópolis de los países avanzados. Otros rasgos y efectos conexos se refieren a la limitación de las fronteras internas; al déficit de la ocupación efectiva y del control permanente del territorio total; a la marginalidad de regiones enteras, y a la inexistencia o retraso de la plena integración nacional.

La naturaleza y la dinámica de esta urbanización no han producido sus efectos distorsionantes y conflictivos sólo en términos de la sociedad nacional en su conjunto, sino también respecto a la propia estructura de las metrópolis internas y grandes ciudades. La urbanización sin correspondencia aproximada con el grado real de desarrollo y de industrialización integrada, ha contribuido a imponer límites al reajuste urbano de la población rural emigratoria e, incluso, de la población originariamente urbana en expansión. Han surgido así los graves problemas de exceso de mano de obra, de desniveles en la capacitación y en las aspiraciones, de adaptación defectuosa a las nuevos condiciones de vida urbano-industrial. Estos problemas básicos se han visto en parte compensados y en parte replanteados y reagravados en un nivel más alto por los mecanismos de ajuste relativo que han proporcionado las fuerzas y formas organizativas de la economía de las sociedades urbanas. Estas, como se ha indicado reiteradamente, parecen ser: 1) la adaptación de las estructuras productivas, comerciales y de servicios a las nuevas condiciones (ocupación de mano de obra redundante por pequeñas y medianas empresas, artesanía, industria-doméstica); 2) "sobreterciarización" (seudoterciario, terciario, excesivo); 3) patrones familiares tradicionales de solidaridad y cooperación, y 4) expansión de la población marginal y submarginal.

Estos mecanismos ejemplifican, en el nivel de la problemática urbana, lo que parece ser una característica generalizada del proceso latinoamericano en los últimos decenios: la permeabilidad de la sociedad tradicional, nacional y urbana, que tolera la infiltración de elementos y componentes modernos, y establece así una precaria compatibilidad entre ambas esferas, situación dotada de alta explosividad potencial pero incapaz todavía al parecer de generar la intensidad de tensiones, la multiplicación y articulación de sujetos y agentes de cambio aptos para operar una transformación estructural profunda. El desequilibrio permanente no se convierte en replanteo radical, ni produce opciones válidas y operativas, proyectos históricos inéditos, ni un nuevo equilibrio en un nivel superior.

Así las metrópolis y ciudades privilegiadas suponen y abarcan una sociedad de masas con un alto componente de marginalidad urbana y rural. Sectores de las clases medias, y los grupos más fuertes y organizados de los trabajadores, presionan por un mayor grado de participación en los beneficios disponibles de la vida urbana e industrial, generalmente en un sentido de integración al *establishment*, más que uno de cuestionamiento. Su presión se une a la de las masas marginales, para configurar una economía orientada hacia el consumo de tipo moderno, que excede las posibilidades de una estructura productiva retrasada y de una distribución regresiva del ingreso y del poder. El peso político de las masas urbanas, determinado por su número, su organización y su participación inducida o espontánea en los procesos y estructuras de poder (sindicalismo politizado, experimentos desarrollistas y populistas, proliferación de fuerzas de izquierda), llevan a los gobiernos a intentar la conciliación simultánea con las necesidades y reivindicaciones populares y con los intereses de los grupos dominantes y dirigentes, a través de políticas urbanas demagógicas, de parches y remiendos, en conflicto con cualquier posibilidad de política racional a largo plazo.

Finalmente, la urbanización excesiva con relación al grado real de desarrollo contribuye a determinar una dimensión hipertrofiada de los principales núcleos de poblamiento y el consiguiente aumento explosivo de necesidades sociales y de costos de mantenimiento y expansión de las ciudades. La insuficiencia de las respuestas al aumento de las demandas de servicios y obras públicas (infraestructura física y social) genera un rápido deterioro del medio urbano, que se vuelve cada vez más desfavorable y destructivo para la vida individual y la colectiva, para el trabajo, la productividad, las exigencias mínimas de una vida pasablemente urbana. El problema se agrava por las condiciones de tenencia concentrada y de uso incontrolado de la tierra. La concentración de la propiedad inmobiliaria urbana está determinada no solamente por los caracteres históricamente heredados de la tenencia de la tierra en América Latina, sino también por el sentido tradicionalista de su valoración y por su carácter, en condiciones de inestabilidad socioeconómica, de bien-refugio fundamental. La propiedad urbana, entonces, es objeto de especulación desenfrenada; de acaparamiento sin intención de edificar en ella o de darle destino productivo determinado; de utilización prematura e inadecuada, lo que acarrea la localización anárquica, la división irracional de los predios, los usos mezclados a antagónicos, la desorganización y derroche del espacio urbano y el encarecimiento de los servicios.

La gran ciudad latinoamericana se caracteriza así por la violencia y el desorden de su expansión demográfica y física. Crece irregularmente, se hipertrofía sin dirección, combina la excesiva densidad con la falta de verdaderos centros de estructura y de identidad. Las poblaciones excesivamente densas coexisten con otras visiblemente insuficientes. La dispersión refuerza el continuo aumento del costo de bienes y servicios por persona atendida. La urbanización no modifica ni destruye las fuerzas y las estructuras del atraso: se integra en ellas, las respeta y las refuerza.

2. *La reforma urbana: caracterización y elementos tipológicos*

Dada su aparición reciente, su reducido número y lo incipiente de sus manifestaciones, los motivos y objetivos aparentes y reales que se propone, la reforma urbana no puede menos que ser considerada parte integrante, manifestación concreta o modalidad especial de la política urbana, concebida como el conjunto de intervenciones, decisiones, actividades, instrumentos y normas por los cuales y a través de los cuales los Estados de los países latinoamericanos han intentado e intentan operar respecto de los procesos de crecimiento urbano —sus causas, manifestaciones y efectos—, controlarlos, regularlos, dirigirlos o modificarlos en distinto grado.

Como todo intento general o parcializado de intervención planificadora, una política de reforma urbana presenta las características siguientes:

1) Su necesidad surge de la insuficiencia comprobada de las acciones espontáneas de sujetos y agentes sociales operantes en el sistema nacional para el logro de una maximización que se considera deseable, lo cual justifica el desempeño por el Estado de un papel de arbitraje decisorio entre las fuerzas, poderes y objetivos en curso y/o en conflicto.

2) Incorpora como presupuesto e idea reguladora una cierta noción del progreso: ¿qué fuerzas, formas organizativas y resultados del proceso urbano deben ser admitidos, promovidos, modificados o reprimidos? ¿Con qué velocidad y en qué dirección? ¿A qué costos sociales? ¿Con qué grado de universalidad de beneficios y perjuicios, y para quiénes?

3) Supone, por lo tanto, un esquema dado de la sociedad, a mantener, a reformar o a modificar y remplazar, y fija los caminos y las formas de operación en función del proyecto fundamental de esa sociedad que se supone aceptado por ésta.

4) Busca siempre beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones, instituciones) en el seno del conjunto social, de modo desigual con relación a los que resultan postergados o perjudicados.

5) Da prioridad a ciertos procesos y avances, elige polos o focos privilegiados para la formación e incremento de los productos y modificaciones que se consideran esenciales para la preservación, el mero crecimiento o el desarrollo estructural de la sociedad en cuestión, y selecciona los itinerarios de propagación de dichos productos y progresos en la sociedad global.

6) Aplica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales, resultante en un programa mínimamente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios: sujetos, agentes, protagonistas, beneficiarios, (sociedad nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones, instituciones).

7) Supone y exige, al menos en teoría, un grado mínimo de coherencia de las decisiones adoptadas, en cuanto objetivos y medios; recursos, instrumentos y etapas; tareas y responsabilidades de los principales sujetos y agentes sociales.

La variedad de fenómenos a considerar sugiere la conveniencia de formular una tipología simplificada, binaria, de las políticas y legislaciones de reforma cubana en América Latina. Cada uno de los tipos propuestos es, por necesidad, abstracto, en un sentido ideal-típico, respecto de los cuales los fenómenos concretos a que se hará referencia tendrán un sentido de aproximación a las realidades existentes en los países latinoamericanos. La tipología tiene en cuenta los siguientes criterios clasificatorios: ¿Quién asume e intenta realizar la reforma urbana? ¿Qué se quiere reformar? ¿Para qué se quiere reformar? ¿Cómo se pretende ejecutar la reforma?

1) ¿Quién tiene el poder y, en consecuencia, puede diseñar y ejecutar la reforma urbana? Particularmente, ¿qué grupos, representantes de qué intereses, con qué enfoque político-ideológico y con qué capacidad organizativa se mueven, con qué estrategias y tácticas, hacia la realización de qué objetivos? ¿cuál es la orientación fundamental de las clases y grupos en control del Estado? ¿Cuál es el grado de participación de las restantes clases y grupos en la formación y ejercicio del poder, y cuál es la congruencia de esta participación con la importancia y la fuerza reales de aquellas clases y grupos?

2) ¿Qué se quiere reformar, es decir, cuál es el objeto respecto del cual se quiere operar? Ello supone un diagnóstico de la cuestión urbana y sus problemas, una calificación de las fuerzas, estructuras y procesos que se consideran negativos o positivos para la estabilización de la sociedad tal como es, para la búsqueda de un cierto grado de crecimiento o para la imposición de cambios estructurales.

3) ¿Para qué se quiere la reforma urbana?, pregunta referida a los objetivos y tácticos de la misma.

4) ¿Cómo se pretende realizar la reforma urbana?, ¿Cuáles son o llegarán a ser sus métodos, técnicas, instrumentos a utilizar para enfrentar los problemas, remover los obstáculos, crear y usar los recursos (físicos, financieros, tecnológicos, humanos) en una dirección determinada?

En función del modo de plantear y de responder a estas cuatro preguntas básicas parece pertinente y viable una clasificación binaria en dos tipos polares: reforma urbana tradicional, convencional, aparente, en el marco de una política general de conservación del *status quo;* y reforma urbana en sentido estricto, estructural, en el marco, como parte y como resultado, de un proyecto de transformación revolucionaria de la sociedad.

3. *Reforma urbana aparente en régimen de conservación del* status quo

La primera categoría a considerar abarca el continuo de normas, instrumentos y mecanismos que configuran políticas urbanas e intentos de reforma urbana de carácter superficial, marginal, preventivo, sustitutivas de la reforma urbana en sentido estricto, que emergen y operan en los marcos de un régimen de preservación del *status quo.*

¿Quién promueve, instrumenta o controla la reforma urbana?. Este tipo de reforma urbana es total o primordialmente promovida, instrumentada o controlada por los integrantes y representantes de la élite oligárquica surgida en la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos decenios. La misma aparece como resultado de un proceso de ensamblamiento e integración creciente de viejos y nuevos grupos terratenientes, comerciales, financieros e industriales, de nivel socioeconómico superior, elementos de la alta clase media, la tecnoburocracia civil y militar, y las corporaciones multinacionales. La élite oligárquica se identifica con las fuerzas, estructuras y procesos que son causa y resultado de un modelo de desarrollo dependien-

te, desigual y combinado; promueven o aceptan sólo las formas de un crecimiento modernizante limitado, y se oponen resueltamente a toda posibilidad de modificaciones sustanciales que pueden configurar un auténtico proceso de desarrollo global. Las clases y grupos que presumiblemente deberían estar interesados en el desarrollo, el cambio, la democratización y la autonomía externa (empresariado industrial mediano y pequeño, clase media, profesionales y técnicos, trabajadores urbanos y rurales) se han caracterizado hasta hoy, en general, por el apaciguamiento, la debilidad, la falta de estrategia deliberada e independiente, la incapacidad para formular y ejecutar otro posible modelo operacional, aplicable al conjunto de la sociedad.

Estas fuerzas sociales se expresan y operan políticamente a través del sistema tradicional de partidos conservadores, reformistas, populistas, desarrollistas y de izquierda, de regímenes liberales o autoritario-verticales, y de la institucionalidad heredada, para la discusión de los problemas y la negociación de las soluciones en función de transacciones y alianzas de intereses sectoriales y particularistas y de objetivos limitados. La naturaleza y el comportamiento del Estado refleja y refuerza estas situaciones y tendencias.

El Estado ha emergido y se ha afirmado en las sociedades latinoamericanas como el único grupo organizado en institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de tareas y logro de fines como los siguientes:

1) Preservación de las bases del sistema y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización parcial para un capitalismo de desarrollo dependiente, desigual y combinado.

2) Ejercicio de una función supletoria para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nuevas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a remplazarla.

3) Despliegue de políticas meramente compensatorias, anticíclicas y de crecimiento restringido.

4) Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción so-

cioeconómicas. Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5) Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al *establishment;* de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos. Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre distribución del ingreso y del poder.

6) Reajuste a las nuevas condiciones internacionales y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas de exigido y estimulado: la formación de nuevos elencos político-administrativos: el surgimiento de una nueva flexibilidad y una eficiencia mayores que en la etapa precedente, la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción. El Estado y quienes lo encarnan (dirigentes políticos, burocracia gubernamental) despliegan una conducta dual y ambigua. Por una parte aparecen como expresión del sistema social vigente y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses. Por otra parte, el Estado conserva siempre un grado de realidad propia, un margen relativo de autonomía, capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre otros niveles y estructuras de la sociedad. El Estado necesita en particular aparecer y funcionar como instancia relativamente autónoma respecto de las clases y grupos, para obtener un mínimo de consenso hacia un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, y para imponer su arbitraje cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema.

Por una parte, el control del Estado se convierte en una variable casi independiente y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y del poder. Por otra parte, este Estado, cada vez más intervencionista, asume un número creciente de nuevas y complejas tareas, sin disponer de una maquinaria adecuada, con una tradición de liberalismo tradicional, y carente de precedentes válidos y de una filosofía unificada y eficaz que permitan definir el alcance y los métodos de su actuación y asumir eficazmente sus responsabilidades acumuladas. La acción

estatal se cumple, además, en un ambiente y dentro de estructuras desfavorables u hostiles a un intervencionismo orientado hacia el desarrollo. Su personal y su aparato se hallan penetrados e influidos por grupos privados indiferentes o enemigos respecto a toda planificación insertada en una visión universalizante de los problemas y de las soluciones. En virtud de las crisis de hegemonía que afecta a las sociedades latinoamericanas, todas las clases y grupos luchan sobre y dentro del Estado, en procura de sus objetivos sectoriales; ejercen efectos disociadores sobre su organización, sus decisiones y sus actividades; determinan su irracionalidad y su parálisis. El intervencionismo estatal surge y se mantiene por la improvisación, bajo el impacto de coyunturas y emergencias que luego se vuelven situaciones permanentes; se cumple en la mala conciencia y en la ambigüedad; no usa o usa mal sus instrumentos y sus entidades. Las decisiones y las acciones tienen lugar sin plan, de modo incoordinado, y producen efectos desorganizadores y anarquizantes. Las limitaciones y fallas del Estado, a las que luego se vuelve a hacer referencia más específica, contribuyen a reforzar los factores de atraso que el mismo expresa en una dinámica acumulativa en espiral, y se expresan particularmente en la esfera del planeamiento urbano-regional y en los intentos de reforma urbana aparente, y en lo que se refiere a la definición y diagnóstico del problema (¿qué?), a la fijación de objetivos (¿para qué?) y al establecimiento y operación de mecanismos e instrumentos (¿cómo?).

¿Qué problemática se diagnostica para un intento de operación sobre la misma?

Se trata de la problemática de la hiperurbanización acelerada y explosiva de la cual se hizo una somera caracterización más atrás. La delimitación, la caracterización y el diagnóstico se hace a través de enfoques y con finalidades que combinan en proporciones variables el peso de los intereses particularistas, la empiria y el pragmatismo, el sentido tecnicista y tecnocrático.

La disociación de los problemas urbanos y de los intentos de política urbana, presentados como cuestiones aisladas de las fuerzas, estructuras y procesos de la sociedad nacional global y de los factores generales de atraso y deformación, desemboca en una presentación de la urbanización contemporánea de América Latina como fenomenología patológica, accidental, marginal o ajena a la lógica del sistema y del modelo de crecimiento, no inherente a las mismas. Ello implica la aceptación apriorística de las estructuras y procesos de tipo socioeconómico, cultural-ideológico y político vigentes y en marcha; la consagración de las formas actuales de estratificación y desequilibrio

sociales y espaciales, de dominación política y de subordinación nacional; para intentar solamente la regulación, el reajuste, la atenuación de sus consecuencias más impactantes, económicamente inconvenientes, socialmente explosivas y políticamente peligrosas. La disociación es particularmente visible en lo que respecta a la cuestión agraria, separada de la consideración de la problemática urbana, cuando ambas constituyen elementos relacionados e interactuantes de un diagnóstico y de una política referentes al uso del suelo y a la configuración socioeconómica y espacial de cualquier país latinoamericano.

Finalmente, este enfoque incorpora dos supuestos implícitos pero significativos. Por una parte, se presupone la aceptación pasiva de la inevitabilidad de un futuro concebido como mera extrapolación lineal de las situaciones y tendencias actuales, si es posible controladas y mejoradas a través de la reforma urbana que se sugiere o intenta. Por otra parte, es evidente la exclusión de cualquiera otra imagen de sociedad futura deseable y de las ciudades con estructuras, formas, dinámicas y paisajes diferentes de las que hoy se conocen y padecen en América Latina e incluso en los países desarrollados.

¿Para qué se formula y se intenta ejecutar la política de reforma urbana?

Este aspecto se refiere a los objetivos estratégicos y tácticos de lo que se intenta presentar como diseño y proyecto de ejecución de una política de reforma urbana. Las políticas urbanas y las medidas de reforma urbana aparecen como parte de una constelación (o más bien de una nebulosa) de variadas formas de intervencionismo del Estado, más o menos persistentes y vigorosas que, en algunos casos, dan lugar a ciertas manifestaciones tímidas de planificación parcial. Reflejan una gran diversidad de motivaciones, actitudes, concepciones y objetivos. Se plantean con referencia a planes, programas y proyectos vinculados a la inversión pública, a la ayuda internacional y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados y combinados como los siguientes:

1) Regulación de la urbanización acelerada y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas.

2) Reducción de desequilibrios regionales e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

3) Extensión y racionalización de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía), y social (vivienda, salubridad,

educación); interrelación con proyectos industriales y de servicios en ramas estratégicas.

4) Satisfacción de los intereses, demandas y presiones de los grandes grupos sociales o de algunos de sus sectores, en correspondencia con la capacidad de articulación, de influencia, o de amenaza potencial para el sistema que corresponde a los mismos.

5) Dotación de una base de racionalidad y de justificación formales al pedido y al logro de cooperación externa y de recursos financieros internacionales, especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de organismos internacionales de asesoría y financiamiento.

6) Esfuerzos de racionalización administrativa para superar el problema creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente con relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7) Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y nacionales, para la reunión y análisis de información sobre los problemas de la urbanización, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y evaluación de opciones de desarrollo urbano-regional.

8) Formulación de planes, programas y proyectos de política urbana y de leyes de reforma urbana de índole, envergadura y proyección variadas, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

¿Cómo se formula y se intenta ejecutar las políticas de desarrollo urbano y las leyes de reforma urbana?.

Las consideraciones efectuadas sobre el sujeto (¿quién?), el objeto (¿qué?) y los fines (¿para qué?) de las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana se entrelazan con el análisis de sus modalidades operativas (¿cómo?) y en parte contribuyen a explicarlas. Este último aspecto es susceptible de análisis en términos de la índole esencial de esas políticas, del marco institucional-jurídico, de los niveles y órganos, del grado de participación y de los instrumentos.

1) Las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana aparentes no suponen una efectiva determinación de estrategias que las sustenten, orienten e impulsen. Se trata además, de políticas predominantemente estáticas y limitativas, tendientes al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de

modernización y crecimiento. Se opera e incide sólo con relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía, la sociedad y la política. Se cumple en esencia una respuesta *a posteriori* frente a cambios producidos sin que el Estado haya desempeñado un papel decisivo en ellos y sin que la sociedad ni sus grupos fundamentales se hayan colocado en situación de inducirlos y controlarlos para canalizarlos en formas más o menos predeterminadas, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados aspectos y sectores.

Se actúa a semejanza del trabajo de un dique, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conocen y dominan de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones, se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenado a la permanente desactualización. La política urbana y la reforma urbana resultan así no positivas ni creadoras, inadecuadas para prever, anticipar, orientar, controlar dinámicamente las estructuras y procesos con miras a la generación deliberada del futuro. No suscitan, movilizan ni concentran el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad urbana ni de la sociedad nacional según algún tipo de proyecto colectivo. Tienden en cambio a responder en mayor o menor grado a cierto tipo de proyecto particularista a la manera del Gatopardo, tendiente a cambiar las cosas en la medida necesaria para que en esencia sigan siendo lo que son.

2) El marco y el fundamento institucionales y jurídicos de las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana son visiblemente inadecuados. Dichas políticas carecen por lo general de normas constitucionales y legislativas que las establezcan o las tornen operativas; de una política nacional, coordinada con las regiones, las provincias y los municipios, que fije las líneas globales del desarrollo en este campo, de una política urbano-regional a escala nacional, y de un régimen ordenador de la tierra urbana a escala nacional y en estrecha coordinación con el régimen aplicable a la tierra en las zonas no urbanas. El proceso urbano-regional está sometido sólo muy relativamente a la vigencia de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, emanadas de la nación, de las provincias y de los municipios, y de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Esta situación se ve adi-

cionalmente complicada en los casos de existencia de sistemas federales y de un gran número de entidades públicas descentralizadas.

3) En lo que a los niveles y los órganos respecta, lo normal parece ser la imprecisión y la confusión de la organización y de los deslindes jurisdiccionales, la falta de coordinación de las normas y de los centros de decisión, la tendencia a la fragmentación y al vacío del poder.

La pauta dominante es la supercentralización. El gobierno central concentra la mayor parte de los recursos públicos disponibles, y los distribuye a su arbitrio; y planifica por competencia propia, uso de fondos nacionales, avales de financiamiento, y otros mecanismos de índole o efectos similares. A ello se agrega la multiplicidad de órganos del gobierno central con atribuciones e influencia en la esfera de la urbanización, la vivienda y el equilibrio interregional, sin jerarquización ni integración de aquéllos en un marco unificado desde el punto de vista jurídico-institucional ni en políticas globales. No existen casi organismos nacionales para una política de desarrollo urbano a escala del país y de las regiones, y los que pretenden asumir tal carácter carecen de recursos independientes y de jurisdicción y competencia precisas y amplias. La incoordinación resultante de los planes, los programas, los proyectos y las normas desemboca en la irracionalidad, la no viabilidad, el encarecimiento y/o la ineficacia de las soluciones intentadas.

El correlato de la supercentralización al nivel superior del gobierno nacional es la poca o nula autonomía política, administrativa y financiera de las regiones, las provincias y los municipios.

La emergencia de regiones que desbordan las divisiones jurisdiccionales heredadas de la historia rara vez obtiene reconocimiento expreso y traducido en hechos por el gobierno central. En los casos en que ello ocurra, se mantiene la dinámica de la centralización, y el gobierno nacional crea los nuevos ámbitos por *fiat* vertical y sin participación de los destinatarios (Brasilia, Guayana venezolana, cuencas fluviales). El centralismo acentúa además el debilitamiento de las provincias, ya generado antes por el crecimiento desequilibrado de la economía y de la sociedad nacionales y por las tendencias a la concentración del poder político. El gobierno municipal, tan directamente implicado en el proceso urbano, exhibe cada vez más caracteres de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se agregan las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control local (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicas y humanos; de la absorción de funciones por el gobierno

central. La reacción de los intereses y órganos municipales es de tipo defensivo: resistencia pasiva a la coordinación regional y nacional; mantenimiento de entes y planes locales que resultan insuficientes o inadecuados. Este reflejo defensivo, mientras que por una parte contribuye a la emergencia de una matriz global de desarrollo urbano que se presenta como mosaico irracional, por la otra no impide que la norma sea la falta de participación efectiva de los municipios en las decisiones de los organismos centrales que afectan irreversiblemente a los entes, los grupos y los espacios locales, en el presente y para un largo futuro.

4) La participación en las políticas urbanas, en los planes y programas y en la formulación y ejecución de leyes de reforma urbana, puede ser analizada a través de los sujetos y agentes existentes y operantes en los ámbitos respectivos, de tipo público y privado.

Los sujetos y agentes de tipo público son básicamente los constituidos por los personales y los órganos colectivos de la ciudad y de la región: políticos, administradores, técnicos; a los que deben agregarse las entidades y equipos del gobierno central y de las empresas públicas descentralizadas. Los *políticos* y los *administradores* se caracterizan usualmente por el conservatismo; la falta de conciencia social y de formación técnica; el agudo sentido oportunista, electoralista, de logro de objetivos inmediatos fundados en la intuición y en el respeto a los intereses particulares y sectoriales; la sumisión a los grupos de los que dependen su poder y sus funciones; la implicación en conflictos privados que limitan toda posible agregación y articulación de fuerzas en función de objetivos de interés general. El papel de los *técnicos,* su capacidad para formular críticas y aportar soluciones a la crisis urbana, se ven restringidos por su falta de poder propio; su disociación respecto a las fuerzas sociales y políticas más significativas; su dependencia de las estructuras de dominación; la falta de tradición en cuanto al uso de la ciencia y de la técnica para el diagnóstico y solución de los problemas colectivos; las divergencias y conflictos entre los propios especialistas, y entre éstos y los políticos y administradores. A ello debe agregarse la destrucción de los equipos asesores y de los institutos de investigación y enseñanza, por impacto de las vicisitudes políticas y de las persecuciones desatadas por despotismos nada ilustrados, y el clima congelante y esterilizante de represión, censura y autocensura que en mayor o menor grado prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos.

Los *grupos privados* están compuestos por dos categorías básicas: propietarios y empresarios, habitantes de la ciudad y de la región.

Los primeros, por sus conocidas características, su obsesión por el logro de lucro fácil e inmediato, su carencia de aptitud para el riesgo y la innovación, el consiguiente predominio de las tendencias especulativas sobre las de inversión productiva y sentido de responsabilidad social, actúan como factor de generación y refuerzo de los factores y procesos negativos que se ha indicado y como obstáculo casi insalvable a toda política urbana medianamente progresiva y transformadora. Los habitantes en general, condicionados por la acción disociadora y paralizante de la vida urbana, y por las exigencias de supervivencia diaria en un medio hostil y exigente, despliegan, frente a los problemas del habitat (físico y social) y a los intentos de política y reforma urbanas, una conducta que combina la poca o nula participación, el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza y la resistencia sorda.

5) El análisis de los instrumentos de política urbana parece abarcar dos órdenes interconectados de problemas: los de tipo socioeconómico y financiero y los referidos a los resortes mismos.

El sector público, sus actividades y gastos, pueden influir y usualmente inciden de modo decisivo en el desarrollo urbano y regional, especialmente en lo referente a la vivienda, infraestructura física y social, acción sobre las inversiones privadas (localización, estímulos y disuasivos, créditos, cargas y exenciones impositivas). La acción del Estado en este sentido parece estar limitada en América Latina como resultado de varias circunstancias interrelacionadas: la naturaleza y comportamiento generales del propio Estado; el bajo nivel de desarrollo económico; el derroche o la subutilización de los recursos, la capacidad y las posibilidades existentes; el peso del dilema inversión social vs. inversión productiva; el bajo ingreso de los consumidores, usuarios y contribuyentes; los criterios defectuosos o a veces inexistentes en cuanto al diagnóstico y a la formulación de políticas referentes a la estructuración regional, el urbanismo y la vivienda.

El financiamiento público para la solución de los problemas generados por el crecimiento urbano y regional está particularmente afectado por la disparidad entre el rápido aumento de los gastos y la insuficiencia de los ingresos. El acelerado incremento de los gastos surge de la expansión anárquica de las demandas; la falta de planeamiento global; la inexistencia o la inadecuación de los estudios de preinversión; la dispersión hacia zonas de baja densidad bruta, con su secuela de servicios extendidos y costosos; la falta de coordinación entre los entes de dotación y los entes de gestión de servicios, viviendas, facilidades; la incidencia de proyectos gubernamentales que orienten los

asentamientos urbanos hacia las periferias menos desarrolladas. La insuficiencia de los ingresos está determinada por la inadecuación del sistema impositivo (gravámenes territoriales, recuperación de plusvalías); la baja participación de la mayoría de la población en los costos y tarifas; el uso irracional y el derroche de recursos; el impacto de la crisis económica endémica y la adopción consiguiente de políticas deflacionarias y recesivas que reducen la capacidad impositiva y justifican la caída de la inversión pública incluso en proyectos productivos. La consecuencia del déficit que a menudo surge suele ser la transferencia de la responsabilidad financiera hacia el sector privado y hacia organismos internacionales, cuya acción refuerza frecuentemente los factores estructurales de la crisis urbana.

En cuanto a los resortes mismos de la política urbana (planes reguladores, control del uso del suelo, estímulos y disuasivos de tipo crediticio e impositivo, acción directa), o bien brillan por su ausencia, o, en caso de existir, resultan notoriamente insuficientes, se basan en criterios vagos, se traducen en disposiciones intuitivas, responden a un concepto estático y restringido, no están integrados en una estrategia global, no capacitan el Estado para influir en la situación existente ni en sus consecuencias, ni para crear posibilidades reales de desarrollo urbano y regional.

4. *Proyectos de reforma urbana en Colombia*

El tipo analizado de reforma urbana aparente en régimen de conservación del *status quo* se presenta en América Latina como manifestación sintética e implícita de las políticas de intervencionismo, dirigismo o planificación incipiente del Estado en lo general y específicamente referente a los problemas de la crisis urbana. Desde el punto de vista formalmente legislativo, uno de los pocos casos de intento de reforma urbana institucionalizada se da en Colombia. Desde 1966 son presentados al Congreso varios proyectos, ninguno de los cuales fue sancionado hasta el momento de escribir estas líneas (año 1972). A continuación se hace referencia al último de ellos, presentado en 1970 por el Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Económico.

En los fundamentos del proyecto se reconoce que, por una parte, el Estado no ha desempeñado un papel regulador respecto al suelo urbano, y se orientó hacia una solución del déficit cuantitativo de vivienda para resolverlo sólo parcialmente, dado que las necesidades acumuladas crecen a ritmo superior. Los municipios, dotados de instrumentos legales (Ley 81 de 1960), por el impacto de las presio-

nes políticas y por la propia negligencia, no realizan ninguna reforma urbana. Por otra parte, el sector privado ha buscado sólo la rentabilidad a través de soluciones tendientes a proveer de vivienda a las clases de medianos y altos ingresos. En definitiva se ha agravado permanentemente la situación social urbana, manifestada en déficit cuantitativo de vivienda y servicios, especulación y altos precios de la tierra, falta de recursos financieros adecuados, proliferación de soluciones ilegales, deterioro de zonas urbanas centrales.

A partir de este diagnóstico escueto y superficial, los objetivos atribuidos al Proyecto de Ley de Reforma Urbana son los siguientes (artículos 1 y 2):

1) Reforma de la estructura urbana.
2) Mejoramiento y desarrollo ordenado y armónico de las ciudades.
3) Solución de los problemas de utilización y tenencia de la propiedad urbana y cumplimiento de la función social de la propiedad.
4) Dotación de vivienda y servicios públicos complementarios a las clases populares.
5) Fomento de la industria de la construcción.
6) Fomento de la organización y de la participación de usuarios, arrendatarios y vecinos.

La instrumentación de la política de reforma urbana se estructura a través de una complementariedad de incentivos y medidas coercitivas, cuya proposición e implementación es atribuida al Consejo Nacional de la Reforma Urbana, al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, y a otras instituciones públicas.

El Consejo Nacional de la Reforma Urbana tiene funciones destinadas al cumplimiento de las políticas contempladas en la Ley (artículo 2) y atribuciones pertinentes (artículo 3), tales como: decidir casos concretos en los cuales el Instituto Nacional procederá a decretar expropiaciones; determinar casos y condiciones de aplicación del impuesto de desarrollo urbano; fijar bases de calificación de viviendas como suntuarias; establecer cánones de arrendamiento urbano; determinar zonas de urbanización no prioritaria, de renovación urbana y de reserva para el futuro desarrollo de ciudades; requerir políticas de crédito para la adquisición de lote o vivienda o construcción de ésta: dictar normas generales de desarrollo urbano.

El Consejo Nacional estará integrado por los ministros de Desarrollo Económico, de Hacienda y Crédito Público y de Obras Públicas, por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y por un repre-

sentante de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (artículo 4).

El Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (antes llamado de Crédito Territorial), agrega a sus anteriores funciones las asignadas por el proyecto de ley (artículo 5). Es Secretaría Técnica y Ejecutiva del Consejo Nacional de la Reforma Urbana, elabora estudios técnicos, propone normas de desarrollo urbano y vivienda que el Consejo debe poner en vigencia por vía general (artículos 6, 7). Puede celebrar contratos de delegación de funciones y ejecución de obras con entidades regionales (artículo 9). Coordinará las actividades de las entidades nacionales para que los habitantes de los barrios de invasión y asentamientos no controlados obtengan una capacitación laboral suficiente que les permita su incorporación a empresas, o su agrupamiento en cooperativas de producción (artículo 10).

Los incentivos propuestos al sector privado son: el descuento de obligaciones; las condiciones favorables para la construcción de vivienda multifamiliar; los créditos de financiación interna de urbanización y vivienda.

El Banco Central Hipotecario tiene la función de descontar o redescontar las obligaciones que para programas de construcción o adquisición de vivienda y obras de desarrollo urbano y renovación urbana, contraigan el Instituto Nacional de Reforma Urbana, los bancos, corporaciones financieras y otras entidades públicas y privadas especializadas en financiación de vivienda. A través de ello se busca aumentar el volumen y los canales de distribución del crédito, permitir la transferencia de recursos destinados a vivienda popular, y permitir la financiación privada de las obras de urbanización (artículos 13, 14, 15, 16 y concordantes).

La ley contempla la posibilidad de establecer condiciones más favorables, menores tasas de interés y mayores porcentajes de descuento y redescuento que fomenten las soluciones de vivienda multifamiliar con servicios comunes.

El Banco Central Hipotecario y los demás bancos y corporaciones financieras deberán otorgar créditos para la financiación interna de urbanizaciones y viviendas (artículos 21 a 23).

La captación de recursos por parte del Estado con destino a viviendas de interés social es prevista mediante los Bonos de Vivienda y Ahorro y los redescuentos.

Los Bonos de Vivienda y Ahorro que actualmente emite el Instituto tendrán plazos y tasas de amortización diferentes, de acuerdo a la nueva política que pretende cumplir el proyecto de ley. Cuando

sea necesario aumentar el ahorro para la construcción de viviendas de interés social, podrán aumentarse las tasas de interés a fin de que los bonos tengan ventajas similares a los demás bonos que el gobierno coloca en el mercado de capitales. En los casos de expropiación, los bonos podrán emitirse con tasas de interés bajas, adecuadas a tales condiciones. El Instituto destinará los bonos a la adquisición de inmuebles, la garantía de préstamos y descuentos que obtenga en el Banco Central Hipotecario y de otros préstamos y operaciones financieras que realice (artículos 15, 17, 18 y 19).

El sistema de redescuentos vincula el esfuerzo de los sectores público y privado en la construcción de viviendas, asegurando que recursos del sector privado se dirijan a la construcción de viviendas populares.

Los mecanismos correctivos propuestos son: el impuesto de desarrollo urbano, el impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento, el impuesto a la vivienda suntuaria, las zonas de reserva y de renovación urbana, la regularización de las ocupaciones de hecho, la adquisición por negociación directa o expropiación.

El impuesto de desarrollo urbano gravará los predios ubicados dentro del área urbana en los cuales no existen construcciones, o éstas sean provisionales o de uso inadecuado a las necesidades sociales, o se encuentren ocupadas por edificaciones que amanecen ruina o se hayan levantado contraviniendo disposiciones municipales. Fluctuará entre el 8 y el 15 por ciento sobre el avalúo catastral, pudiendo ser progresivo o regresivo en el tiempo por decisión del Consejo Nacional en cada área específica (artículos 24, 27, 31, 32 y 33).

El impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento (artículo 40): los propietarios de las viviendas arrendadas sólo podrán deducir de su renta un mes cuando aquéllas permanezcan sin arrendar, y declararán como renta sólo aquella que ha debido producir el inmueble, calculada sobre la base del último arriendo mensual percibido. Esta medida tiende a evitar que muchos inmuebles permanezcan desocupados durante muchos meses debido a que el propietario se niega a reducir el arriendo.

El impuesto a la vivienda suntuaria (artículos 41 y 42) grava las viviendas suntuarias ya existentes y desestimula la construcción de otras nuevas.

Se podrán constituir zonas de reserva dentro y fuera de área urbana (artículo 80), congelando en ellas el valor de la tierra y no aplicándose el impuesto de desarrollo urbano, a fin de prever el desarrollo futuro de las ciudades, regular el precio de la tierra y tener terrenos

disponibles para la construcción de vivienda popular y el desarrollo industrial.

Se podrán también definir zonas de renovación urbana (artículos 79) para las modificaciones sustanciales en el uso de la tierra y de las construcciones. Las tierras que se expropien para fines de reserva y de renovación urbana podrán ser vendidas a particulares para la realización de proyectos de desarrollo.

Para regularizar la situación de los habitantes en los barrios de invasión, resultantes de las ocupaciones de hecho y de las urbanizaciones clandestinas, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda puede adelantar la compra directa o la expropiación de los terrenos implicados, y adoptar medidas tendientes a legalizar estas urbanizaciones en favor de sus actuales ocupantes (artículo 81).

Finalmente, los inmuebles urbanos o rurales de propiedad privada requeridos para fines de utilidad pública o de interés social, podrán ser adquiridos por negociación directa con las entidades competentes. Si tales gestiones no dieran resultado se decretará la expropiación. En el primer caso, para estimular la negociación directa, se pagará en efectivo un 35% del valor del inmueble. En el segundo caso, el total del valor se pagará en documentos de crédito o en bonos, conforme a una escala que dependerá del patrimonio líquido (artículos 55 a 78).

El examen crítico de este proyecto de ley permite dar por reiteradas las observaciones que desde un punto de vista general se han hecho en páginas anteriores sobre las políticas de reforma urbana aparente en régimen de conservación del *status quo*. A ellas pueden agregarse algunas observaciones más específicas, como las siguientes:

a) El concepto de función social de la propiedad no es definido, y sus modos concretos de implementación efectiva son insuficientes e imprecisos.

b) No se fijan ganancias topes a los promotores de urbanizaciones privadas para los sectores con ingresos medios, que están por debajo del nivel de aplicabilidad del impuesto a la propiedad suntuaria. Dichos promotores son alentados con financiaciones internas (artículo 21).

c) La insistencia en la actualización periódica de los avalúos (artículo 44) autoriza a presumir una mayor recaudación tributaria, pero también un incremento del valor de la propiedad para su adquisición directa o por expropiación.

d) El impuesto de desarrollo urbano tiene muchas excepciones in-

necesarias y no crea la obligatoriedad de construir, manteniendo numerosos lotes que por su superficie no serán afectados.

e) La ley proyectada permite y amplía el campo de maniobra para los propietarios y promotores implicados en la especulación; no garantiza un volumen adecuado de construcción de viviendas y de provisión de servicios; no instituye una real intervención reguladora en el mercado de terrenos.

f) La situación generalizada de desempleo y subempleo, y la consiguiente incapacidad para adquirir un lote y una vivienda y para pagar impuestos y tasas, no encuentran soluciones ni paliativos parciales en el texto de la ley.

5. *Un caso intermedio: contexto revolucionario y reforma urbana en Bolivia*

Entre el tipo de reforma urbana aparente y el de reforma urbana estructural, es pertinente considerar un caso intermedio particular, el de Bolivia. En este país, a partir de 1952, se intenta y se frustra una política de reforma urbana que emerge y evoluciona a partir de un proyecto revolucionario de origen que cristaliza en una variante particular de populismo desarrollista. Apenas producida la Revolución de abril de 1952, e instalado en el poder el presidente Víctor Paz Estenssoro, se producen importantes medidas de reforma en el agro y en la propiedad de las minas, pero transcurren dos años antes de dictarse medidas similares en el ámbito urbano.

El Decreto Nacional No. 3679, del 25 de marzo de 1954, determina que ninguna propiedad privada urbana en manos de una sola persona puede superar una extensión de 10,000m². Los propietarios de uno o varios lotes con una superficie total mayor pueden elegir su ubicación hasta completar la extensión estipulada.

El Decreto-Ley No. 3819, del 27 de agosto de 1954, sobre expropiaciones urbanas, se aplica a todas las propiedades no edificadas comprendidas en los radios urbanos de las capitales de departamentos, mayores de 10,000 m². (artículo 1). El propietario tiene derecho inafectable sobre una extensión de 10,000 m² con la facultad de escoger la parte que más le convenga (artículo 2). Los establecimientos educativos, industriales, lecheros, deportivos, sanatorios y clínicas, de aeronavegación y ferroviarios y de asistencia social, podrán conservar extensiones mayores según las necesidades que tengan para desarrollar sus actividades (artículo 3). La propiedad suburbana se regirán por el Decreto-Ley 3464 de reforma agraria (artículo 2).

Las expropiaciones de tierras que resultaren excedentes y sobrantes son declaradas de necesidad y utilidad pública en favor de las municipalidades (artículo 4). Estas puede transferirlas en venta a obreros y elementos de la clase media que no posean bienes inmuebles urbanos, considerados individualmente o agrupados en federaciones, sindicatos, asociaciones o meras dependencias públicas (artículo 5). Las municipales reglamentarán la forma, el precio y las condiciones de venta y distribución (artículo 9).

Los alcaldes municipales de las capitales de departamentos, previo levantamiento planimétrico, deben proceder a tramitar las expropiaciones de las tierras sobrantes o excedentes (artículo 8), cuyo valor y forma de indemnización se determinarán de acuerdo al Decreto Nacional 3679 (artículo 6).

El Decreto No. 3819 contempla la situación de campesinos que ocupan arriendos (artículo 7), y de las propiedades que parcialmente quedan afectadas por este decreto y en parte por el de reforma agraria (artículo 10).

El proceso histórico iniciado en 1952 alcanzó a modificar profundamente las tradicionales estructuras socioeconómicas, culturales, ideológicas y políticas de Bolivia. No fue suficiente sin embargo para promover y mantener un proceso ininterrumpido y sistemático de crecimiento económico, igualación generalizada de posibilidades sociales y culturales, democratización, estabilidad política e incremento de la autonomía externa. Las limitaciones y deficiencias generales del proceso y de sus resultados han incidido en la aplicación y los logros de la reforma urbana propuesta.

a) La carencia o insuficiencia de planes y estudios ha determinado una arbitraria delimitación de los radios urbanos, que pronto resultan muy reducidos en ciudades que justamente en este periodo comienzan a crecer aceleradamente.

b) El Decreto sólo se aplicó en la Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En esta ciudades, los terrenos afectados han representado superficies insignificantes de las áreas urbanas, y beneficiado a una población reducida. Los lotes aprobados y sin construir o semiconstruidos no han sido afectados. Las expropiaciones en otras capitales de departamentos han sido escasas. En general, las medidas de expropiación aplicadas han sido inconsistentes y se han visto modificadas por la sucesión de gobiernos en condiciones de alta inestabilidad política.

c) El desarrollo económico fue insuficiente para financiar los programas de vivienda y de servicios urbanos que alcanzaron a formular-

se. Los planes de viviendas económicas del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) resultaron inalcanzables para la gran mayoría de la población urbana.

d) No se impidió la fragmentación de los terrenos, la especulación fuera de los radios urbanos, el rápido incremento del valor de los terrenos.

e) Se ha carecido de un criterio orgánico respecto al uso de las propiedades expropiadas y de las ocupaciones clandestinas e ilegales que tendieron a incrementarse, como evidente síntoma de un desequilibrio estructural no resuelto.

f) Las deficiencias técnicas y jurídicas impidieron la realización de los relevamientos necesarios y el registro de numerosos propietarios nuevos, así como la provisión de asistencia técnica a los grupos y sindicatos a los que se entregaron terrenos.

La evaluación de los resultados de la política de reforma urbana aplicada a partir de 1954 surge y se completa sobre todo a través de las constataciones referentes a la situación actual.

El diagnóstico oficial del gobierno boliviano, hacia el año 1970, permite comprobar que:

"El crecimiento de las ciudades, a partir de un centro urbano colonial que no pudo ser superado, colocado en un medio rural aislado y sin interacción con la ciudad, ha dado por resultado que su desarrollo adolezca de un ordenamiento urbano y urbano-regional equilibrado, del equipamiento comunitario necesario y por último, de planes para la renovación urbana, que son los cuatro niveles que tipifican la racionalización del proceso de crecimiento urbano".

"En el primer nivel, es patente la falta de líneas maestras que orienten la política del desarrollo urbano y regional, íntimamente relacionado con la política global. De ahí que no han sido utilizadas las facilidades para polarizar acciones en centros urbanos, hacer posible la jerarquización urbana regional y finalmente obtener una estructura urbana rural, inducida por el crecimiento de las ciudades y sus áreas de influencia".

"En cuanto al segundo nivel —ordenamiento urbano— la carencia de planes reguladores y de normas legales, que aseguren una adecuada disposición de las nuevas áreas en construcción y de facilidades a la ciudad en crecimiento, ha acumulado una cantidad de problemas que resultan cada vez más difíciles de resolver".

". . . En relación al tercer nivel —equipamiento comunitario— hasta el presente no se ha prestado la debida atención, ni se han destinado

los recursos suficientes, a la edificación en términos de facilidades educacionales, sanitarias y otras sujetas a un análisis adecuado respecto a su localización, capacidad, etc".

"El cuarto nivel, es decir, la renovación urbana, no contempló una adecuada elaboración y ejecución que considere la habilitación de áreas periféricas, la rehabilitación de áreas centrales deterioradas y la preservación de áreas históricas".

"La racionalización en el uso del suelo urbano con insuficiente implementación no constituyó una solución, ya que en general no se aplicó y cuando así fue, como en La Paz, se limitó a la entrega de tierra a diferentes agrupaciones laborales, sin tener en cuenta que estas nuevas áreas estuvieran comprendidas dentro de los planes de desarrollo urbano, lo que sumado a la insuficiencia de servicios básicos indispensables y de equipamiento comunitario en general, agravó el desorden en el crecimiento de la ciudad".

"Por otra parte, el desarrollo de las ciudades no contempló dentro de sus planes de zonificación, la formación de parques industriales, por falta de previsión para que la localización de sus edificaciones esté establecida en áreas previstas para este tipo de uso".

"Esta situación provocó un asentamiento conjunto de actividades incompatibles, como industria y vivienda y, además, un incremento irracional de los valores del suelo urbano por las dificultades de expansión. Otras causas para que en el país no existan parques industriales o conglomerados de industrias que se asemejan a esa definición, se debe a la ausencia de un proceso de industrialización significativo, a la carencia de una zonificación urbana y a dificultades para la utilización óptima de infraestructura y servicios comunes de la actividad industrial. Finalmente, no existe una sistematización en el estudio técnico para la habilitación de áreas urbanas que acusan deterioro".

"Con relación a la dotación de servicios urbanos, no se puso en práctica el uso de procesos adecuados de saneamiento ambiental para evitar la contaminación del aire, recolección y disposición de basuras, etcétera".

"Para atender a los servicios públicos urbanos existen entidades autónomas, municipales, comités departamentales, etc., encargados de la ejecución de proyectos de agua potable, alcantarillado, canalización, pavimentación, etc., que actúan a nivel local y cuya autonomía de gestión no permite desarrollar y evaluar a nivel nacional las metas y objetivos a esta escala. El diagnóstico citado constata graves deficiencias en materia de provisión de agua potable y, sobre todo, de alcantarillado".

"En cuanto a la formación de barrios marginales, sobre todo en La Paz, ha sido consecuencia, entre otras causas, de la corriente migratoria rural-urbana originada en el deterioro de la actividad agrícola que provocó la búsqueda de mejores ingresos".

"No existen estudios a nivel de pobladores y de las características urbanas respecto a la insuficiencia en la dotación de servicios, equipamiento, vivienda, etc., en las áreas marginales. Además se carece de estudios para conocer el grado de participación que tienden los pobladores marginales en la sociedad global.

"La falta de censos habitacionales en el país ha impedido estimar la incidencia de la corriente migratoria campo-ciudad en el problema de la falta de servicios urbanos en general. Por otra parte, el rápido crecimiento de la población urbana se midió a través de cifras estadísticas y proyecciones basadas en un censo de hace 20 años".

"Se estima que el déficit de vivienda en el área urbana sobrepasa a las 200,000 unidades, que sumadas a la insuficiencia de servicios básicos y de equipamiento comunitario, muestran una imagen crítica de la situación actual".

"Tanto el sector público como el privado desarrollan proyectos de construcción de viviendas, habiéndose observado que la participación de este último, ha cobrado significación en los últimos diez años. . . No obstante, no se ha evidenciado hasta el presente ninguna coordinación entre estos dos sectores, debido a la falta de un instrumento que posibilite detectar los esfuerzos que desarrollan y hacen que los recursos empleados estén orientados de acuerdo a estrategias de acción compatibles con la economía general".

6. *Reforma urbana estructural en sentido estricto y proyecto revolucionario*

Este segundo tipo polar de reforma urbana ha sido posible en América Latina solamente a través de la experiencia emergente de la Revolución y del régimen revolucionario que se instaura en Cuba a partir de 1959.

La reforma urbana estructural en sentido estricto aparece como resultado y parte de un proceso revolucionario y del sistema en que aquél cristaliza. Constituye así una operación total y profunda sobre las causas y los elementos estructurales que determinan y condicionan el surgimiento, la evolución y la subsistencia de la problemática y de la crisis urbana. Implica por lo tanto la negativa a conservar el *status quo* en el marco urbano y en todo el ámbito de la vida nacional,

y a limitarse modificaciones superficiales y periféricas. Se busca por el contrario la concreción de conquistas irreversibles en las estructuras urbanas y regionales y en la fisonomía espacial del país en su conjunto.

¿Quién promueve, instrumenta y controla la reforma urbana?

Es inherente a la naturaleza del proceso revolucionario, a una modificación radical de la estructura de poder, al surgimiento y afirmación de un nuevo conjunto de fuerzas sociopolíticas, antes subordinadas u oprimidas y víctimas de las fuerzas y estructuras tradicionales. Nuevas clases, grupos y estratos ascienden a posiciones dominantes, hegemónicas y de dirección política y administrativa.

Se van creando así condiciones nuevas para la participación ampliada, la integración social y nacional, la oferta de una amplia base política para la reforma urbana y para la reforma agraria. Correlativamente, se suprimen los grupos de intereses constituidos por terratenientes, comerciantes, financieros intermediarios y especuladores urbanos, y se limitan o eliminan los grupos de presión relacionados con aquéllos.

El Estado es reestructurado, y adquiere una nueva imagen en cuanto a representatividad real, funciones y estructuras políticas, administrativas, y operativas, presentándose como órgano de la mayoría y de la sociedad y como agencia central de desarrollo. Se afirma la primacía, con tendencia a la exclusividad, del sector público en relación al privado.

El diseño y ejecución de la política urbano-regional tienden a un régimen de centralización institucional orgánica, para una estrategia nacional integrada, con unidad de responsabilidad y de autoridad para el diagnóstico, la decisión y la implementación de planes, programas y proyectos. La agencia central pertinente corona una escala institucional jerarquizada que incluye órganos regionales, provinciales y municipales.

¿Qué problemática se diagnostica y cómo?

El diagnóstico y la terapéutica son referidos a la totalidad de aspectos y niveles del problema urbano-regional de Cuba.

La problemática heredada del pasado por el nuevo gobierno revolucionario ha sido concisamente resumida por Jorge Enrique Hardoy:

"1. Una enorme concentración en un área metropolitana, la Gran Habana; 2. Una inexistencia de poblaciones intermedias entre la capital y el siguiente centro urbano de importancia, Santiago de Cuba, cuya población entre 1943 y 1967 constituía entre un 12% y un 15%

del tamaño de la capital; 3. Una gran dispersión de la población urbana: 216 localidades de 1,000 a 20,000 habitantes que representaba, en 1953, aproximadamente el 17% de la población total; 4. Una progresiva concentración de la población urbana en los núcleos comparativamente medianos y grandes; aproximadamente un 14% de población estaba distribuida en 21 núcleos cuyo tamaño oscilaba entre 20,000 y 499,999; 5. El predominio de población rural dispersa; 6. La ausencia de comunidades propiamente dichas y el predominio de la vivienda campesina aislada; 7. La existencia del pueblo especializado adscrito a la central azucarera, el batey, con población móvil y carencia de servicios comunales; 8. Una red de comunicaciones deformada por la especialización de la economía exportadora relacionando casi únicamente a los pueblos y a las ciudades vinculados a la explotación de caña y a la distribución del azúcar, o sea, a los puertos y a las ciudades principales".

A partir de esta situación comprobada y diagnosticada, se produce una crítica a la vez téorica, ideológica y práctica de la sociedad heredada en cuyo seno se inicia y avanza el proceso revolucionario, y su reemplazo por otra imagen de sociedad deseable y posible. Se diseña y ejecuta en consecuencia una vasta operación sobre las causas y consecuencias estructurales del proceso urbano-regional, en sí mismo y en el contexto nacional global.

Una manifestación significativa del enfoque global e integrador que se adopta está dada por la no disociación de las cuestiones y de las reformas agraria y urbana, concebidas en los dos niveles como interdependientes y coordinables en una estrategia única. Se tiene en cuenta a este respecto:

a) Que la cuestión agraria y la cuestión urbana tienen su raíz, su base y su punto de partida en un régimen único de tenencia y uso de la tierra.

b) La existencia de una coalición natural de intereses urbanos y rurales (grandes propietarios y empresarios, nacionales y extranjeros), enemigos de la Revolución en su conjunto y de las reformas agraria y urbana; y la posibilidad simétricamente opuesta de apoyos populares rurales y urbanos a las dos reformas.

c) La comunidad de problemas originales, de prerrequisitos y de elementos constitutivos, para la definición y la implementación de ambas reformas.

d) Las exigencias que ambas reformas plantean en términos de

cuantiosas inversiones y de una situación inicial caracterizada por la insuficiencia de recursos materiales, financieros y humanos.

e) La necesidad y la voluntad de redefinir las estructuras socioeconómicas, políticas y territoriales a escala nacional, y los consiguientes problemas de localización, de interrelación y de integración entre las poblaciones rurales y urbanas, entre los usos rurales y urbanos del suelo, entre las esferas sociales representadas por el agro y la ciudad, entre la agricultura y la industria, y entre las necesidades y disponibilidades de infraestructura.

f) Las consiguientes coacciones organizativas operantes en el sentido de la necesaria inserción de ambas reformas en los marcos de un plan único de desarrollo nacional global, y del sometimiento a un ente centralizado de política y administración con funciones amplias.

¿Para qué se formula y se ejecuta la reforma urbana?

La reforma urbana no es concebida como mera ordenación o racionalización del ámbito urbano a través de medidas limitadamente redistributivas. Se presenta como parte de un proceso de desarrollo en sentido estricto, es decir, de un conjunto de transformaciones estructurales a todos los niveles y en estrecha y compleja relación de interdependencia.

La reforma urbana aparece a la vez como prerrequisito, como componente y como resultado del proceso global de desarrollo:

a) Debe contribuir a suprimir los obstáculos socioeconómicos, culturales y políticos provenientes de las estructuras y dinámicas internas y externas que se ha heredado, y sobre todo del régimen de control, de creación y de uso de los recursos, la riqueza y el poder.

b) Debe posibilitar la movilización del potencial y de la creatividad nacionales, y la imposición de una nueva racionalidad en la generación y el uso de los recursos y esfuerzos y en la evaluación y satisfacción de necesidades.

c) Debe reafirmar y precisar la noción de función social de la propiedad y el control público de la tierra y del capital como prerrequisitos para el planeamiento físico y socioeconómico, los criterios en el destino de inversiones, la imposición de un nuevo y homogéneo perfil ecológico.

d) La nueva estructuración territorial que se busca debe tender al aumento y al mejor uso de los recursos. Las ciudades deberán irse adaptando a nuevas y complejas funciones, y por lo tanto deben cambiar en sus características socioeconómicas, culturales y políti-

cas. Ello lleva al establecimiento de normas referidas al control del crecimiento físico y de la configuración interna de las ciudades.

e) La política urbano-regional así concebida aparece necesariamente como parte esencial de un plan económico global que rige la asignación, localización y utilización de los recursos materiales, financieros y humanos.

A su vez, el crecimiento económico, la expansión de la productividad y del ingreso, posibilitarán mayores recursos para mejores ciudades.

El diseño y ejecución de la política de reforma urbana también incorpora prerrequisitos, componentes y resultados de índole social y política.

Se adopta una nueva concepción, aplicada de modo enérgico y sistemático, de la justicia social. La reforma urbana supone el sacrificio de los pocos en beneficio de las mayorías, con un sentido igualitario en cuanto al reparto de esfuerzos, sacrificios, costos y beneficios. Posibilitará un grado creciente de integración y participación sociales, y la supresión de la marginalidad, así como la creación de nuevas formas de sociabilidad y de nuevos tipos humanos, y el mejoramiento de la calidad de la vida cotidiana en las ciudades y en el agro.

Desde el punto de vista político, la reforma urbana busca incrementar la capacidad de apoyo y de movilización populares a ella misma y a la estrategia de desarrollo adoptada, y *eventualmente* ampliar hacia el futuro las condiciones de vigencia y las reformas de funcionamiento de una democracia política de nuevo tipo.

A estos objetivos generales se agregan e integran fines más específicos: controlar factores que determinan o condicionan el medio ambiente urbano; evitar el deterioro del medio natural; suprimir la especulación con los precios de la tierra y los alquileres urbanos; permitir usos efectivos del suelo y programas eficientes de inversión; reducir los costos de construcción de vivienda y de instalación y uso de los servicios; crear precondiciones para una futura solución integrada del perfil espacial/global.

¿Cómo se formula y se intenta ejecutar la política de reforma urbana?

La reforma urbana, como se ha dicho, es ubicada, diseñada y ejecutada en los marcos de una estrategia global y de un plan integral de desarrollo acelerado y coactivamente inducido.

La reforma urbana, como otras políticas del régimen cubano, combina a la vez criterios socioeconómicos y político-ideológicos defini-

dos; una actitud que enfatiza la experimentación, el empirismo, y el pragmatismo; y la voluntad de incorporar y de usar sistemáticamente los mejores aportes de la ciencia y de la técnica. Se dedican esfuerzos y recursos para solucionar los problemas derivados de una situación nacional (e internacional) altamente específica, difícil y dinámica, sin experiencia propia y con escasez de precedentes válidos en otros países. El acento es colocado en el trabajo y el sacrificio para enfrentar un desafío histórico que se percibe como decisivo. La coyuntura obliga a buscar soluciones inmediatas para problemas que por naturaleza son de largo plazo, como prerrequisitos para la superación rápida y el éxito futuro. Es sobre la marcha que los errores se cometen, el aprendizaje y los descubrimientos se realizan y los éxitos se logran.

La reforma urbana y la agraria se caracterizan por la rapidez del ritmo adoptado y la naturaleza drástica de sus medidas y efectos, a fin de suprimir los inconvenientes derivados de la indefinición y de la incertidumbre. Finalmente, se procede a modificar o a suprimir las instituciones y normas heredadas de la sociedad tradicional, crecientemente sustituidas por una juridicidad y una institucionalidad nuevas de corte revolucionario.

Para concluir, se procederá sucesivamente a examinar: 1. La organización político-administrativa aplicada al desarrollo urbano-regional. 2. Las consecuencias urbano-regionales de la reforma agraria, 3. Otros aspectos de la política de urbanización, y 4. Legislación sobre la reforma urbana.

Organización político-administrativa de la planificación

La planificación cubana abarca 4 ámbitos:

a) Un nivel superior con responsabilidad global, a cargo de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN).

b) Un nivel intermedio, formado por ministerios, institutos y otros organismos con responsabilidades sectoriales y de prestación de servicios.

c) Un tercer nivel, compuesto por empresas industriales, agropecuarias y de otro tipo, dependientes de los organismos del segundo nivel.

d) Organismos encargados de planes regionales y especiales, que tienen a su cargo la coordinación regional de los planes y programas sectoriales elaborados y ejecutados por los niveles segundo y tercero, o la complementación de los mismos, y son responsables de la promoción del uso adecuado de los recursos en sus áreas de acción.

En el decenio de los sesenta, el gobierno cubano decide organizar un sistema de planificación regional, para la "integración sistemática de las actividades económicas en su corte sectorial con los elementos físico-regionales que le sirven de marco concreto". Estas responsabilidades pertenecen al Instituto Nacional de Planificación Física, que otorga una dimensión territorial a las directivas generales y a los planes sectoriales de JUCEPLAN.

En este sistema, la administración es descentralizada para fines de mayor participación. En un papel de planificación intermedia, las provincias tienen tareas de coordinación y promoción de sectores económicos organizados horizontalmente (vgr. la agricultura). En el nivel siguiente, el país está dividido en regiones (actualmente 55), que actúan como unidades de coordinación de las unidades estadísticas, administrativas y de ejecución, fundamentalmente en relación a los problemas agrícolas.

Sectorialmente el Instituto de Planificación Física se organiza a través de una Dirección General que coordina una División de Planeamiento Urbano y otra de Planeamiento Regional; modelo repetido en cada una de las seis provincias. De las oficinas provinciales del Instituto dependen las oficinas regionales.

Consecuencias urbano-regionales de la reforma agraria

La reforma agraria ha incidido de diversas maneras sobre la fisonomía regional-urbana de Cuba:

a) A través de la supresión del desempleo agrícola determinado por la subutilización de las tierras de los grandes latifundios y la desocupación disfrazada propia del minifundio, de la ampliación de los planes agropecuarios, de la diversificación de los cultivos, de la nueva organización administrativa, del control estatal de la agricultura, de las cooperativas campesinas y de la asistencia del gobierno a los agricultores individuales, se ejerce un control indirecto de la migración rural-urbana, modificándose así la intensidad y los caracteres de la urbanización.

b) Se construyen pueblos nuevos en las unidades de producción agropecuaria, para concentrar el óptimo de población que justifique inversiones en vivienda, educación y sanidad.

c) Se redefine el sistema jerárquico de núcleos de población, según tamaño, desarrollo, servicios y área de influencia, y se revitalizan los núcleos existentes mediante la diversificación de sus funciones y la

extensión de sus radios de influencia, en lo administrativo y en la prestación de servicios. La nueva red de núcleos comienza a funcionar como sistema de unidades inter-dependientes.

d) El renovado énfasis en la explotación azucarera a partir de 1965, la diversificación de la agricultura y su ensamblamiento con la industria (demanda de insumos manufactureros, oferta de materias primas a elaborar), contribuyeron a hacer posible: la eliminación progresiva de los núcleos con servicios mínimos, la promoción de núcleos con servicios locales y creciente área de influencia, la marcha hacia la creación de una red de centros urbanos y rurales interdependientes.

e) La expansión de industrias dedicadas a la elaboración de azúcar y de materias primas agropecuarias, obligan a arraigar a la población y, por lo tanto, a transformar los bateyes por la diversificación de sus funciones.

f) La movilización masiva de fuerza de trabajo hacia los centros agrícolas genera un flujo considerable de población transitoriamente alojada en viviendas rurales colectivas.

g) La política de autosuficiencia provincial (v.gr.: Cordón Urbano de la Habana) induce a construir pueblos nuevos, a cambiar el uso de la tierra suburbana, y a integrar a la población urbana y rural en la búsqueda de objetivos comunes.

Otros aspectos de la política urbana

La política oficial tendiente a la descentralización demográfica y económica, a la introducción de un nuevo equilibrio regional y a la mejor utilización de los recursos humanos y naturales, se materializa en el Plan de Desarrollo de la Provincia de Oriente, en el Plan para el Area Metropolitana de La Habana y en otros proyectos regionales de menor escala, frecuentemente destinados al aumento de la producción en un área.

Para la solución del grave problema heredado en materia de vivienda para la mayoría de la población, el régimen cubano ha recurrido a la experimentación con nuevas tecnologías, con el sistema de esfuerzo propio y de ayuda mutua, y con alternativas de diseño, en todos los casos buscando el ajuste a las posibilidades económicas y tecnológicas del país, y a las nuevas formas de sociabilidad y valores en surgimiento del proceso revolucionario.

Legislación de reforma urbana

La ley básica de la reforma en Cuba ha estado precedida por una

serie de antecedentes legislativos sancionados desde el momento mismo en que el nuevo régimen llega al poder. Tales son la Ley No. 26 (26 de enero de 1959) sobre suspensión de desalojos; la Ley No. 86 (17 de febrero de 1959), creando el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda; la Ley No. 135 (10 de marzo de 1959) que rebaja los alquileres urbanos; la Ley No. 218 (7 de abril de 1959), tendiente a limitar o suprimir el acaparamiento y la especulación de inmuebles urbanos; la Ley No. 691 (23 de diciembre de 1959), sobre regulación del uso del suelo.

La Ley de Reforma Urbana fue sancionada el 14 de octubre de 1960, como parte integrante de la Ley Fundamental del 7 de febrero de 1959. Abarca 45 artículos y varias disposiciones transitorias, que aparecen agrupados en cinco secciones.

La primera sección (artículos 1 a 3) constituye una declaración de principios y un esquema de las etapas en la política del Estado. En una primera etapa, el Estado asegura a cada familia la amortización de la vivienda que habita en un periodo de 5 a 20 años mediante el pago de una suma equivalente al alquiler. En la segunda etapa, la construcción masiva de viviendas establece su entrega en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no excederán del 10% del ingreso familiar. En la tercera etapa, el Estado asume la construcción de viviendas y su cesión en usufructo gratuito y permanente a cada familia (artículo 1). Se proscribe el arrendamiento de inmuebles urbanos y cualquier otro negocio o contrato que implique la cesión del uso total o parcial de un inmueble urbano (artículo 2).

Los 26 artículos de la segunda sección modifican el régimen jurídico de la propiedad inmueble urbana.

Los artículos 4, 5 y 6 establecen la nulidad de todos los contratos de arrendamiento urbano existentes y de todos los negocios jurídicos que impliquen la cesión del uso total o parcial de un inmueble urbano, estableciendo también las excepciones.

Organismo responsable de la implementación de la reforma urbana es el Consejo Superior de la Reforma Urbana, al que se agregan temporalmente siete consejos provinciales (artículos 7, 8, 9).

Se fijan las condiciones que regirán para la compra y la venta de los inmuebles urbanos por sus ocupantes (artículos 9 y 10).

Todos los juicios de desalojo de las propiedades urbanas, independientemente del estado de su trámite, quedan archivados (artículos 11 y 12).

La Ley establece la forma de fijación de los precios de compraven-

ta de inmuebles (artículos 13 al 17) y la forma de compensación a los propietarios expropiados (artículos 21 al 28).

Queda prohibida la permuta, cesión, venta o traspaso de cualquier inmueble destinado a vivienda sin la autorización de los consejos. Es nulo todo contrato que contradiga lo dispuesto por la Ley. Las viviendas urbanas son inembargables (artículo 29).

En la sección tercera se declara la cesación de los pagos en hipoteca, aunque la Ley contempla el caso de pequeños acreedores que tengan en esa forma de préstamo su único medio de vida (artículos 30 al 36). El artículo 37 de la sección cuarta se refiere a la indemnización que recibirán los antiguos propietarios de inmuebles urbanos al momento de sancionarse la Ley. El Banco Nacional de Cuba paga las indemnizaciones mediante la creación de un fondo formado por un impuesto que debe pagar todo nuevo propietario, según un monto ascendente relacionado con el alquiler del inmueble vigente antes de la Ley.

La sección quinta (artículos 38 al 45) reglamenta el procedimiento de dilucidación de las cuestiones que surjan entre partes interesadas y las sanciones a los transgresores de la Ley. La Ley concluye con 4 disposiciones transitorias.

Resultados de la reforma urbana de Cuba

La evaluación de los resultados de la reforma urbana de Cuba se dificulta por la falta de estudios técnicos y de informes oficiales, así como por la fuerte carga político-ideológica y emocional que envuelve éste y otros aspectos del proceso revolucionario que se efectúa en esa isla. Algunas observaciones finales pueden sin embargo ser formuladas al respecto:

a) La política urbano-regional ha producido rápidos efectos, pese al impacto de las presiones internas y externas y de las fallas teóricas, técnicas y prácticas de implementación.

b) Se evidencia una transformación gradual de la estructura habitacional del país por un esfuerzo colectivo que abarca a toda la población y en base a una nueva valorización de los recursos naturales, humanos y científicos.

c) Se han corregido muchos de los defectos tradicionales en las ciudades cubanas, en lo referente a la falta de nitidez de los límites físicos, superficies semiconstruidas o afectadas por usos urbanos y suburbanos entremezclados. Se ha impuesto el control público de los

terrenos urbanos y suburbanos, definido la orientación del crecimiento físico de las ciudades, y procedido al agrupamiento de la vivienda y a una mejor utilización de los servicios en barrios parcialmente construidos. Los servicios rurales se han acercado a los de las ciudades.

d) Se ha cumplido un esfuerzo de construcción masiva de viviendas para las clases populares en todas las provincias y regiones de la isla, con énfasis en la complementación de las inversiones industriales, educativas y sanitarias y de los programas de infraestructura regional y urbana. También se ha puesto énfasis en los proyectos de viviendas colectivas, concentradas y localizadas en relación a otras actividades y servicios urbanos. Ello ha resultado posible por la disponibilidad en manos del Estado de grandes superficies, y por el uso de mejores técnicas de construcción (sobre todo la prefabricación con grandes elementos) que aseguran ventajas en materia de costos, calidad y rapidez. De las ciudades ha desaparecido la construcción por empresas privadas de viviendas individuales aisladas.

e) Los nuevos proyectos, en su mayoría, son construidos en relación a las fuentes de trabajo, en terrenos libres de dimensiones adecuadas y fuera de las áreas centrales.

f) Se ha roto la tradicional separación por barrios que corresponden a diferentes estratos socioeconómicos de la población.

g) Se ha modificado el sistema de trasmisión hereditaria de los bienes inmuebles, dándose prioridad a la situación de ocupantes sobre la relación familiar.

h) Problemas aún no solucionados, o resueltos de manera deficiente, son, entre otros, el transporte urbano; la falta de medidas para conservar y modernizar los sectores construidos de las ciudades y su intenso y acelerado deterioro; la carencia de un sistema adecuado de transferencia de viviendas a consecuencia de cambios en el lugar de trabajo o en el número de componentes de la familia; la persistencia o reaparición de formas de vivienda precaria y promiscua.

7. *Conclusiones*

El examen crítico de las propuestas y políticas de reforma urbana proporciona un rico material de información y de reflexión susceptible de enriquecer la teoría y la práctica aplicables a la problemática de la urbanización latinoamericana.

Toda estrategia de desarrollo urbano que se formula y se intenta ejecutar en las dramáticas condiciones vigentes en la región, no puede implicar la aceptación pasiva de la inevitabilidad de un futuro conce-

bido como mera extrapolación agravada de la situación actual. Una estrategia alternativa digna de ese nombre, y de una adhesión colectiva que le otorgue posibilidades de existencia y operatividad, supone ante todo el reconocimiento de la necesidad de una acción deliberada, racional y enérgica, fundada en la crítica del pasado y del presente, y en una determinada visión del futuro.

Ello exige, en primer lugar, el rechazo de una proyección lineal mejorada de la situación actual y de todo intento de copiar lo que se considera prototipos correspondientes a otras sociedades y sistemas. La ciudad latinoamericana del futuro no puede ser una versión ampliada y corregida de la ciudad pasada o actual. Debe constituir el resultado posible de la previsión y de la invención del futuro, para sociedades y ciudades con estructuras, formas, funcionamientos y paisajes diferentes de las que hoy se conoce y padece, a fin de mejorar o crear la racionalidad estructural, la eficacia, la productividad de las ciudades, y la intensidad y calidad de la vida urbana, en relación con el modelo general de desarrollo y de sociedad que se adopte. Las soluciones deben ser además específicamente adecuadas para las ciudades de países en desarrollo como los de América Latina, diferentes de las adoptadas para las ciudades o sistemas y países avanzados, sean del mundo capitalista o de socialista.

En segundo lugar, se impone adoptar una visión a la vez global y desagregada por niveles y sectores a escala nacional y a escala continental; un análisis cuidadoso de las relaciones interacciones entre los distintos conjuntos y subconjuntos implicados; una doble línea simultánea de pensamiento crítico y de acción creativa, inmediata, para políticas preventivas de las futuras sociedades urbanas de la región. Una combinación de grados variables de rigor científico, eficacia técnica, imaginación creativa, compromiso social y pasión política resultará siempre más que conveniente para los que se sientan auténticamente interesados en el estudio y la superación de la problemática urbana de América Latina.

BIBLIOGRAFIA

CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la posguerra,* Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963.

CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en* América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

JORGE ENRIQUE HARDOY Y OTROS, *Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur,* Editorial del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1969.

MARCOS KAPLAN, *Formación del Estado Nacional en América Latina,* Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

MARCOS KAPLAN, *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina,* Monte Avila Editores, Caracas, 1970.

MARCOS KAPLAN, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina,* Editorial Tierra Nueva, Montevideo, 1972.

K. S. KAROL, *Les Guérrilleros au Pouvoir, L'Itinéraire Politique de la Révolution Cubaine,* Robert Laffont, Paris, 1970.

PRIMER CONGRESO NACIONAL DE ARQUITECTOS DE BOLIVIA, La Paz, 11-14 diciembre 1970, mimeografiado, 122 pp.

República de Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional, 1971-1991,* La Paz, 1970, dos volúmenes.

República de Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, *Proyecto de Ley sobre Reforma Urbana,* presentado por el ministro de Desarrollo Económico, Dr. Jorge Valencia Jaramillo, a la consideración de la H. Cámara de Representantes, en sesión celebrada el día 22 de octubre de 1970, Oficina de Divulgación del Ministerio de Desarrollo Económico, noviembre 1970.

Junta Central de Planificación de Cuba (JUCEPLAN), *La planificación económica en Cuba,* en *Aspectos Administrativos de la Planificación-Documentos de un Seminario,* Naciones Unidas, Nueva York, 1968.

CAPITULO V

LA POLITICA DEL PETROLEO DEL ESTADO ARGENTINO (1907-1957)

La historia del petróleo argentino y de las políticas desarrolladas a su respecto puede ser dividida en cinco grandes periodos. El primero, primer ciclo oligárquico, va desde 1907 a 1916. El segundo, de los primeros gobiernos radicales, abarca de 1916 a 1930. El tercero, segundo ciclo oligárquico, se extiende desde 1930 hasta 1943. El cuarto, que engloba el lapso comprendido entre 1943 y 1955, corresponde al gobierno militar instaurado en la primera de aquellas fechas, y al gobierno constitucional del general Juan Domingo Perón. El quinto, está referido a los gobiernos que se suceden desde la llamada "Revolución Libertadora" del 16 de septiembre de 1955 hasta el momento actual. Este trabajo trata lo correspondiente a los cuatro primeros periodos, si bien se ha dado un énfasis particular al Gobierno Provisional de 1955-1958, en un lapso breve pero decisivo de la política argentina del petróleo.

1. *El primer ciclo oligárquico (1907-1916)*[1]

Ante el descubrimiento del petróleo en Comodoro Rivadavia, en el año 1907, y los consiguientes problemas inéditos que ello le plante, la oligarquía gobernante toma una actitud no uniforme ni rectilínea. Un sector de ella (presidente Figueroa Alcorta, ingeniero Luis Huergo), asume una postura cautelosa hacia la eventual participación extranjera en el petróleo, por dos razones: por la captación de las posibles ventajas económicas que podrían derivar de la explotación directa por el Estado; y por la convicción desarrollada por algunos represen-

[1] Ver Marcos Kaplan, *Petróleo, Estado y Empresas en la Argentina 1907-1922*, Editorial Síntesis 2000, Caracas, 1971, y trabajos anteriores del autor allí citados; Arturo Frondizi, *Petróleo y Política*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1955, capítulo II; Carl E. Solberg, *Oil and Nationalism in Argentina-A History*, —Stanford University Press, Stanford, California, 1979, Cap. I.

tantes lúcidos de la clase dominante nativa, a través de la experiencia de las décadas precedentes, de que reservarse ciertos resortes no obstaculiza fructuosas alianzas con el capital extranjero, sino que mejora las posibilidades de maniobrar con tal fin. Otro sector (Joaquín V. González) adopta la postura ortodoxamente conservadora de los intereses ligados de modo más estrecho y consecuente al imperialismo: mínima intervención del Estado, libre competencia, puertas abiertas al capital extranjero.

Tampoco son uniformes las reacciones de los intereses imperialistas.

Los norteamericanos y los alemanes, carentes de predominio en el país despliegan desde el inicio una actitud más abiertamente agresiva y absorbente que los británicos, seguros en el control de los resortes esenciales del país y dispuestos por lo mismo a utilizar métodos más diplomáticos pero siempre efectivos para acaparar el nuevo negocio.

A través de este juego contradictorio de fuerzas y tendencias se va delineando sin embargo una resultante definida. Por la desidia, la miopía y la actitud reaccionaria inherentes a la oligarquía nativa, ésta fracasa en la búsqueda de una solución efectiva para los problemas energéticos del país. Por culpa del Congreso o del Ejecutivo, o de ambos, la explotación fiscal nunca llega a disponer de recursos suficientes para progresar. La exploración y la explotación resultan inadecuadas frente a las posibilidades y necesidades del país. No se ponen las bases de una industria nacional de refinación, ni de un sistema autónomo de transporte y de comercialización. Se mantiene y se acentúa la dependencia del imperialismo, en lo referente a combustibles, maquinaria y técnicos. Un régimen político-administrativo y jurídico de corte anacrónico contribuye a restringir las posibilidades de un vigoroso progreso en materia de petróleo. De 1907 a 1916 no se logra siquiera la sanción de una ley general que rija todo lo relativo a este combustible.

El imperialismo, por su parte, va mejorando sin tregua sus posiciones para un creciente dominio del petróleo argentino. Los métodos empleados en la Argentina son similares a los conocidos ya en todo el mundo: creación de una red de agentes nativos; campañas de descrédito sobre la capacidad del Estado y sobre el valor de los yacimientos y de la tarea realizada por el organismo fiscal; integración y dominio de empresas originariamente nacionales o creación de sociedades bajo control original exclusivo.

Un documento excepcionalmente revelador emana del Ingeniero Luis A. Huergo, en acta de la Comisión encargada de la explotación fiscal de Comodoro Rivadavia, elevada el 8 de abril de 1913 al minis-

tro de Agricultura. Citada textualmente por el diputado conservador Adrián C. Escobar (*Diario de sesiones de la Cámara de Diputados,* año 1913, tomo I, pp. 942 ss.) dicha acta en lo sustantivo dice:

"Los poderes públicos, con una lentitud increíble, y una mezquindad inconcebible, han tardado seis años en poner en claro, y en hacer conocer del pueblo las inmensas riquezas que representan los grandes yacimientos de petróleo de Comodoro Rivadavia. Entre tanto han llegado los hulanos de descubierta, los "Wilcatting Operators" que han acaparado la tierra de promisión (más de ochenta mil hectáreas en un solo sindicato), que han reclutado una falange de prosélitos, pocos de ellos conscientes y la inmensa mayoría inconscientes, haciendo accionistas a ministros, legisladores, abogados, cagatintas de Sarmiento, jefes de divisiones y secciones administrativas, miembros de redacción de periódicos, directores de imprentas del estado, jefes de la armada y del ejército y ministros de la religión, etcétera."

"Los preliminares de la conquista son los ya empleados en otras partes y actualmente en México: la creación de hombres científicos de insignificancia reconocida, a falta del partido científico; la prédica incesante e insensata para formar atmósfera del descrédito del Poder Ejecutivo y de las finanzas de la Nación; la negación audaz, desvergonzada e insistente, hasta la imbecilidad, de que se hayan realizado en Comodoro Rivadavia trabajos suficientes durante los dos años de la presente administración, para demostrar que por fin, el país podrá disponer no sólo de un combustible propio aceptable, sino del mejor conocido hasta hoy, la prédica. . . de que las cosas y propiedades de mayor valor de la Nación deben entregarse a manos mercenarias, porque los gobiernos son malos administradores. . ."

". . . Apenas hecho el descubrimiento, a fines de 1907, gentes avezadas en estas operaciones, sin duda buscaron instrumentos dentro del país, personajes de opereta que se ven encargados de desacreditar los yacimientos, la naturaleza del petróleo de Comodoro Rivadavia, y de negar el éxito de los trabajos realizados por el gobierno, hasta tratar de estorbar la visita oficial que, para ponerlos en evidencia, debían hacer S. E. el señor ministro de agricultura y miembros de la dirección general de la explotación. . ."

"V. E. ha sido testigo de la actuación de aquéllos, inocentes instrumentos, tratando de ocultar que aún existía esta dirección general de explotación del petróleo de Comodoro Rivadavia; tratando de evitar que se comprendieran los informes que ella producía y que se publicaban por resolución ministerial; suprimiendo decretos del señor ministro pidiendo esos informes; introduciendo en periódicos ilustra-

dos que circulan dentro y fuera del país, artículos sabrosos como unto-sin-sal, haciendo héroe del descubrimiento a un simple obrero absolutamente inexperto y autores de informes científicos a nulidades patentadas, que nunca podían salir de empleos subalternos."

"Entretanto, se acaparaban grandes áreas de terrenos considerados petrolíferos, como en México. Esta dirección general no se había apercibido en documento alguno al respecto, en el archivo de la dirección general de minas, geología e hidrología; pero apercibida por documento oficial, presentado al ministerio de agricultura ha podido comprobar el acaparamiento en periódicos técnicos extranjeros".

". . .Manos mercenarias. . . poseen en concesión más de ochenta mil hectáreas (80 000 hectáreas que circundan las cinco mil hectáreas (5 000 hectáreas) reservadas por ley del 6 de septiembre de 1910. . ."

". . . Afortunadamente para la República Argentina, ha sido después del aprendizaje de otras naciones que la divina providencia. . . puso repentinamente en evidencia el codiciado combustible".

"La República Argentina debe estudiar la cuestión del petróleo, que preocupa a todo el mundo, y sin más pérdida de tiempo, adoptar medidas enérgicas para salvaguardar esta riqueza del pueblo argentino y precaver calamidades semejantes a las de los Estados Unidos, Rusia, México y otras naciones".

". . . Sólo los países degenerados aceptan o buscan de afuera los administradores de las grandes instituciones y riquezas. . . Los gobiernos, en épocas de suprema inmoralidad y corrupción, arrancan girones del suelo de la Nación, arruinan sus bancos de crédito y sus bancos hipotecarios, enajenan su puertos, sus ferrocarriles, etc.".

La penetración abarca todas las fases del negocio petrolero, y se manifiesta en el acaparamiento especulativo de derechos de cateo y explotación; en la multiplicación de exploraciones —especialmente en zonas donde la acción estatal había demostrado ya la posibilidad de éxito—; en el comienzo de la extracción del mineral; en la lucha por el control del mercado interno; en la presión ejercida a fin que el Estado abandone toda actividad petrolera a favor de las empresas privadas. En este periodo la competencia inter-imperialista se convierte ya en rasgo permanente del problema petrolero argentino.

2. *Los gobiernos radicales (1916-1930)*[2]

La postura doctrinaria oficial del primer gobierno de Hipólito Yri-

[2] Ver M. Kaplan, *Petróleo. . .*, cit.; A. Frondizi, *Petróleo. . .*, cit., Caps. III a VI; Solbert, *Oil. . .*, cit., Cap. II a V.

goyen (1916-1922) se basa esencialmente en la coexistencia aceptada y buscada entre el intervencionismo estatal y la actividad privada recurriéndose al primero más por necesidad que por principio. La nacionalización y el monopolio estatal están ausentes. La crítica del capital extranjero y la resistencia a su penetración son débiles y ocasionales, casi siempre contra los intereses norteamericanos mientras se tiende a olvidar a los británicos. Ello no excluye actitudes complacientes frente a ambos grupos de intereses y frente al capital extranjero en general.

Entre 1916 y 1922, la explotación estatal no progresa de acuerdo a las necesidades del país, a causa de una serie de factores. No se obtiene del Congreso nacional suma alguna para la explotación fiscal, ni leyes que fijen definitivamente su régimen ni el de los yacimientos petrolíferos en general. El nuevo régimen despliega un grado considerable de duplicidad y complacencia ante las empresas privadas nacionales y extranjeras. El Poder Ejecutivo pospone casi hasta el final del periodo la reorganización administrativa de la explotación fiscal. En consecuencia, resulta imposible establecer un plan metódico de trabajo y una eficaz armonía entre los diversos aspectos de la explotación fiscal. Presionada exitosamente por los intereses monopolistas, la administración yrigoyenista evidencia, pese a su centralización, lentitud e ineficiencia sorprendente en la gestión petrolífera fiscal. El radicalismo obstruye valiosos proyectos presentados por legisladores de la misma filiación política. A ello se agregan el atraso técnico, la insuficiencia de maquinaria y de especialistas y los conflictos gremiales.

Los factores enumerados determinan el atraso general de las actividades petrolíferas fiscales. Sus resultados están muy por debajo de las posibilidades y necesidades del país. No se produce ni se industrializa el petróleo y los derivados en la cantidad y calidad requeridas ni a los costos adecuados. No se conquista el mercado interno, del cual siguen siendo dueñas absolutas las empresas monopolistas, contra las cuales no se dispone siquiera de medios legales de control y represión. El país ve agravada su dependencia del extranjero en materia energética.

El proceso de penetración imperialista en el petróleo continúa y se acentúa bajo el primer gobierno de Yrigoyen. El radicalismo se abstiene desde el principio de tomar mínimas medidas legalmente posibles contra esa penetración. No abre una investigación rigurosa respecto las sospechosas concesiones otorgadas por la oligarquía, pese a existir condiciones favorables para ello. Resultan así legalizadas las

posiciones detentadas por los intereses extranjeros, a quienes por añadidura no se podrá negar desde entonces nada que se solicite bajo el régimen legal vigente. Se evidencia reiteradamente la manifiesta voluntad oficial de no malquistarse con las empresas petroleras imperialistas, y éstas consolidan y expanden las posiciones conquistadas bajo los gobiernos oligárquicos, acaparan permisos de cateo y concesiones de explotación, y mejoran su ubicación en el mercado interno.

La segunda presidencia radical de Marcelo T. de Alvear (1922-1928) representa el contrataque del ala conservadora del radicalismo y, a través de ella, de la oligarquía y del imperialismo. Desde el punto de vista del petróleo, sin embargo, se toman en este periodo medidas más progresistas que las adoptadas bajo el primer gobierno de Yrigoyen.

Como su predecesor, el gobierno de Alvear tolera y fomenta la coexistencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y de las empresas privadas, y enfrenta con cierta energía al grupo Standard Oil mientras parece subestimar la acción del grupo británico. Sin embargo, como resultado de este juego inter-imperialista y de la necesidad de dar satisfacción al sentimiento nacionalista de las masas populares, la empresa fiscal recibe un mayor estímulo, sobre todo a través de la acción del nuevo director, coronel Enrique Mosconi. Este, aunque partidario del mantenimiento de las empresas privadas y del régimen de sociedades mixtas, actúa enérgicamente en favor de YPF, reorganizada y dotada de un reglamento orgánico que aumenta su autonomía de acción. Más atención se presta a la formación de técnicos argentinos. Se amplían, perfeccionan las tareas exploratorias, y también las de explotación, si bien en menor medida que las primeras, por seguir limitadas a las posibilidades de transformación, refinado y comercialización. La nueva destilería de La Plata (1925) constituye uno de los aportes positivos más importantes de este periodo, contribuyendo entre otras cosas a mejorar la posición competitiva de YPF en el mercado interno.

En marcado contraste con la inoperancia del primer gobierno yrigoyenista a este respecto, dos decretos del Ejecutivo alvearista disponen la exploración estatal de importantes regiones, suspenden en las mismas las solicitudes de cateo, y reglamentan los pedidos mineros en la parte no reservada para el Estado como medio de frenar la intensa especulación. Pese a sus insistemas pedidos, el gobierno Alvear no obtiene del Congreso ni fondos para YPF ni leyes orgánicas protectoras del petróleo argentino, a todo lo cual no es extraña la

penetración imperialista que se acentúa perceptiblemente durante todo este periodo.

El conflicto desarrollado entre las tendencias yrigoyenista y alvearista, la proximidad de la renovación presidencial y ciertos progresos de la conciencia anti-imperialista en los trabajadores y en parte de la clase media inducen a los grupos yrigoyenistas a la adopción de una postura más nacionalista que hasta entonces. Al debatirse en 1927 los proyectos de ley sobre el petróleo, los yrigoyenistas obtienen en la Cámara de Diputados la sanción de un proyecto de ley que nacionaliza los yacimientos, entrega al Estado nacional el monopolio de su exploración y explotación, y elimina la posibilidad de empresas mixtas. No se dispone en cambio la expropiación de los yacimientos ya concedidos a las empresas privadas, ni se establece el monopolio estatal de la importación y venta, ni la participación de los trabajadores en la dirección y en las utilidades.

Durante la segunda presidencia de Yrigoyen (1928-1930), Yacimientos Petrolíferos Fiscales, bajo la dirección de Enrique Mosconi, continúa la expansión de sus actividades, especialmente en lo que se refiere a comercialización y a mayor dominio del mercado interno (uniformidad y rebaja de precios en todo el país). Estas circunstancias, y la ley de petróleo con media sanción de Diputados, no impiden, y por el contrario exasperan, la acción imperialista. A su eficaz presión sobre las distintas fracciones y partidos se deben el sabotaje del Senado a la ley pendiente de sanción y a sus mejoras complementarias (expropiación de yacimientos) que los yrigoyenistas introducen en 1928, así como una contribución importantísima a la preparación del frente reaccionario que apoya y ejecuta el golpe militar de 1930.

3. *El segundo ciclo oligárquico (1930-1943)*[3]

Los gobiernos conservadores que se suceden en el poder, desde el golpe militar del 6 de septiembre de 1930 hasta el otro golpe del 4 de junio de 1943, expresan la preocupación del capital extranjero y de los grupos oligárquicos nativos por reducir, en el mayor grado po-

[3] Ver Frondizi, Petróleo. . . cit., Cap. VII; Solberg, *Oil*. . . cit., Cap. VI; Augusto Bunge, *La Guerra del Petróleo en la Argentina*, edición del autor, Buenos Aires, 1933; Raul Scalabrini Ortiz y Luis Dellepiane, *Petróleo e imperialismo - Ejemplo de Méjico y el deber argentino*, Cuadernos de F. O. R. J. A., Año II, No. 4, Buenos Aires, septiembre 1938; Julio V. González, *Nacionalización del petróleo*, Buenos Aires, El Ateneo 1947, especialmente pp. XI, XII, 274 a 277.

sible, la vida económica del país al intercambio de productos agropecuarios argentinos por petróleo, carbón y manufacturas provenientes de las metrópolis externas. Se oponen por todos los medios a cualquier actividad o proceso que amenazara esa armonía de intereses. El Estado y los grupos que lo controlan hacen lo imposible por liquidar todo lo que implique una política energética medianamente eficaz, y por favorecer el mantenimiento y consolidación del *status quo* y de la consiguiente dominación de los monopolios. Expresión de esta política son: el sabotaje deliberado y abierto a YPF, el favoritismo hacia las empresas extranjeras, el estímulo a prácticas anti-económicas, el desaprovechamiento de posibilidades exteriores.

No se proporciona a YPF, para su desarrollo, otros recursos que los provenientes de su propia actividad comercial. Por el contrario, la ley orgánica Núm. 11.688 obliga a YPF a contribuir a rentas generales con un 10% mínimo de sus utilidades líquidas. Las ventas a reparticiones oficiales son realizadas a precios reducidos y abonadas con atraso. El valor de las divisas utilizadas por YPF en 1935-1939 asciende a sólo $ 114.754,260.75. La actividad de YPF se ve gravemente trabada por la falta de suficiente autarquía y por el burocratismo que imposibilitan una eficaz lucha contra los monopolios.

En 1937 se suscriben los convenios entre YPF, la Royal Dutch-Shell, la Standard Oil y las llamadas compañías chicas. En virtud de los mismos, se abandona el control pleno y directo del Estado sobre el mercado petrolero. YPF deja de ser ejecutora de la política nacional de petróleo, para convertirse en simple empresa comercial y el control del mercado pasa a un consorcio integrado por YPF y las empresas privadas, que de hecho constituye una sociedad mixta. El consorcio fija el consumo nacional de nafta, y las cuotas que en el mismo corresponden a las partes, incluso YPF. Esta debe ajustar su producción de petróleo bruto, cualquiera que sea ésta, a los límites de la cuota asignada para venta, límites que a su vez dependen de las fluctuaciones del consumo. Si éste baja, debe disminuir o desaprovecharse la producción fiscal, ya que está prohibida la exportación de petróleo. Si el consumo aumenta YPF puede aumentar su cuota sólo en la medida en que aumente su producción, puesto que —salvo casos excepcionales— se le prohibe importar petróleo y gasolina, actividad que por el contrario es libre para la Royal Dutch-Shell y para la Standard Oil. Se desalienta así el progreso de YPF, que descuida su adecuado reequipamiento y su mejoramiento técnico en vísperas de la segunda guerra mundial. Se fija un precio uniforme para la gasolina, con prohibición expresa para YPF de rebajarlo. El Estado abandona

la lucha por el mercado y se constituye en garante de los beneficios monopolistas, que se acrecientan además por la estabilización del mercado y por el sacrificio de los revendedores.

Al sabotaje a YPF se agrega el estímulo a prácticas antieconómicas y el desaprovechamiento de posibilidades exteriores. Se impide la búsqueda y exploración de carbón nativo, mientras una aduana liberal favorece la importancia del británico. Se tolera y favorece la acción de los consorcios extranjeros que usan deliberadamente las formas más costosas e irracionales de energía, como medio de asegurar la venta de combustibles procedentes de los países imperialistas en cantidades superiores a las necesarias. Se frena al aprovechamiento de la energía hidroeléctrica en beneficio de la electricidad térmica que implica demanda de combustible importado. Finalmente, se impide el comercio de la Argentina con la Unión Soviética, con México y con Bolivia.

Este estado de cosas es propiciado y disfrutado por las empresas de ambos grupos imperialistas. Su producción exhibe una tendencia descendente, a causa de sus intereses como importadores y de su presión en favor del levantamiento de las reservas fiscales y de la transferencia de las mismas a la iniciativa privada, directamente o por medio de empresas mixtas. Las empresas extranjeras mantienen en cambio un ritmo relativamente intenso de destilación, pero su actividad es sobre todo decisiva en el dominio del mercado nacional, especialmente a través de la importación, para lo cual cuentan con su aparato de transporte y distribución y con favoritismo estatal. Las empresas imperialistas obtienen cuantiosas ganancias, mayores aún que las confesadas en balances depurados para la publicidad.

El déficit y la dependencia en materia energética (40% del consumo energético total proviene del exterior en 1939) causan gravísimos perjuicios a la economía nacional. Originan un drenaje de 250 millones de pesos por año. Colocan a la Argentina en inferioridad de condiciones técnicas y comerciales frente a los monopolios y países que controlan el negocio del combustible y la economía del país. Ello constituye un resorte decisivo en la tiranía del mercado único (británico) y en el atraso nacional. La dependencia del combustible importado influye negativamente sobre la industria y sobre la estructura regional del país, al encarecer los costos y al contribuir a la deformante concentración económica alrededor de los puertos litorales por los que entran el carbón y el petróleo extranjeros.

La segunda guerra mundial halla al país en pésimas condiciones para enfrentar la emergencia energética resultante. La guerra intensi-

fica el consumo al estimular procesos ya en marcha –industrialización, concentración urbana, aumento de necesidades de transporte. Por otra parte, la guerra reduce la disponibilidad de buques, combustibles y maquinarias en perjuicio de los países dependientes del aprovisionamiento externo, encareciendo precios y fletes.

Forzada por las circunstancias, la oligarquía gobernante intenta salvar la emergencia fomentando una mayor utilización de los recursos nacionales. Su reacción es sin embargo lenta y defectuosa.

Se trata de intensificar la explotación petrolífera, pero con poco éxito, por escasez de materiales y desgaste de los equipos existentes. No se intensifican ni aceleran las gestiones tendientes a formar reservas de combustibles, ni de equipos y materiales para su explotación en el país. Tampoco se elabora una política seria para enfrentar la emergencia. Al déficit del equipo petrolero se agrega el sabotaje de las empresas imperialistas, consistente en frenar un posible aumento de producción para no afectar sus actividades importadoras. El Estado no aplica el artículo 393 del Código de Minería, que le permite exigir del concesionario una producción razonable so pena de caducidad de la concesión.

Lo que el país puede consumir de petróleo durante la guerra proviene fundamentalmente de sus propios recursos naturales y del esfuerzo de YPF. La producción local de petróleo y derivados resulta insuficiente para atender el consumo nacional. Se recurre entonces a otras fuentes disponibles pero menos satisfactorias. En materia de carbón nacional, el gobierno dispone una mayor exploración fiscal, facilidades crediticias a particulares y mejoras de transporte. La defectuosa estructura económica del país y la presión de los intereses que la crearon y la usufructuaban, impidió que la producción nacional de carbón contribuyera apreciablemente a solucionar el problema. El uso de combustibles vegetales (madera, carbón de leña, cereales, residuos) implicaba la destrucción o el desaprovechamiento de recursos susceptibles de mejor uso, una reducción en la racionalización y eficiencia del proceso productivo (pérdidas de energía, corrosión y obstrucción de máquinas, problemas de manejo y almacenamiento).

La insuficiencia de las soluciones parciales obligó a recurrir al sacrificio del consumidor, a través del riguroso racionamiento, que provocó estrangulamientos en el proceso económico y funcionó caóticamente con toda clase de irregularidades, especulación y favoritismo.

Finalmente, la guerra permitió incrementar la presión de los intereses norteamericanos sobre el petróleo argentino. Expresión de esta

nueva ofensiva son: el convenio de 1940 entre Ultramar y YPF, que en definitiva no llega a cumplirse: la oferta norteamericana de 1942 sobre provisión de equipos perforadores a cambio de la exportación de petróleo argentino a países limítrofes, cuya negociación es trastornada por el golpe militar de 1943; la campaña destinada a obtener autorización gubernamental para una fusión de empresas planeada por la Standard Oil.

4. *La dictadura militar (1943-1946)*

La dictadura instaurada por el golpe militar del 4 de junio de 1943 sigue una política energética híbrida, en la que se combinan las intenciones nacionalistas parciales o de forma, con la claudicación ante los intereses monopolistas más potentes.

En 1943 se crea la Dirección General de la Energía, como organismo planificador y ejecutivo integral en esta esfera. Esta creación positiva se ve desvirtuada por deficiencias de organización administrativa. En consecuencia, YPF desaparece como empresa comercial, y sufre las consecuencias de una desorganización generalizada que le provoca graves aprietos financieros.

Es creado también el Fondo Nacional de la Energía, cuyos recursos se destinan a diversos fines vinculados con el problema energético y el mantenimiento de las reservas fiscales. YPF sigue realizando esfuerzos extraordinarios para explorar y explotar con equipos escasos y cada vez más gastados.

El gobierno militar no toma posición ni asume una actitud crítica ante la conducta y la dominación de los trusts. Los convenios de 1937 son prorrogados por otro periodo. Las compañías privadas, pese al freno deliberado que imponen a su producción, no son controladas ni se les exige el rendimiento necesario y razonable que pueden obtener de sus pozos. Se conciertan operaciones de importación de combustibles en condiciones desfavorables para el país pero muy lucrativas para los monopolios, que siguen acumulando ganancias considerables.

La Comisión Investigadora de los Servicios Públicos de Electricidad de la Ciudad de Buenos Aires, presidida por el coronel Matías Rodríguez Conde, estudia las actividades de la CHADE (Compañía Hispano-Argentina de Electricidad) y de la CIAE (Compañía Italo-Argentina de Electricidad), prepara un voluminoso informe en que se analiza la documentación recogida y recomienda la expropiación. El gobierno *defacto* da por terminada la investigación, secuestra y priva de publicidad el informe, y no nacionaliza las empresas.

5. *El gobierno Peronista (1946-1955)*[4]

Al asumir el poder, el nuevo gobierno peronista carece de una política petrolera definida y consecuente, a la que sustituye por otra híbrida y vacilante, en la cual se combinan débiles y parciales intentos nacionalistas con el respeto a las empresas monopolistas.

El Presidente Juan D. Perón no se refiere al problema del petróleo hasta fines de 1947. El petróleo está excluido de hecho del Primer Plan Quinquenal y se lo mantiene bajo el régimen legal heredado de los gobiernos anteriores. No se habla de nacionalizar el petróleo, pese a existir condiciones favorables para ello, ya que el costo económico de tal medida no hubiera sido insoportablemente grande y se habría podido costear en 10 años con el producto de la industria nacionalizada.

Eludida la nacionalización del petróleo, se inicia una política general de empresas mixtas. Se multiplican las entrevistas entre altos dirigentes peronistas y de los trusts petroleros, que no resultan inmediatamente en nada más concreto que en el mantenimiento de la situación imperante. Se respeta así en general a las empresas privadas que operan en el negocio del petróleo argentino, y las mismas se sienten por lo tanto fuertes y actúan en consecuencia, acentuando con sus presiones permanentes las vacilaciones y retrocesos del gobierno. Tales presiones —cuya existencia y sentido se han reflejado en numerosas declaraciones más o menos oficiales—,[5] tienden a obtener aumentos de precios, el levantamiento de las reservas fiscales, la formación de empresas mixtas, el dominio del negocio importador. Factores limitadores de la política petrolera del peronismo son, además de las presiones monopolistas, el empirismo y pragmatismo de corto alcance

[4] Véase Marcos Kaplan, *Economía y política del petróleo argentino (1939-1956)*, primera edición, Buenos Aires, Ediciones Praxis, 1957, 2a. edición bajo el título *Gobierno peronista y política del petróleo en la Argentina 1946-1955*, Caracas Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela 1971; Julio V. González, *Nacionalización. . .*, cit.; Aurelio González Climent, *Elementos para el estudio de la economía energética argentina*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1955; Adolfo Silenzi de Stagni, *El petróleo argentino*, Buenos Aires, 1955; *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, agosto 24, 25 y 26, 1949; Salvador Montalto, *El petróleo en la política argentina*, Mendoza, Editorial los Horcones, 1955; Bruno Defelippe, *La política energética argentina*, Buenos Aires, Editorial Raigal, 1953. La defensa más sistemática y completa de la política petrolera del primer gobierno peronista se halla en Eduardo I. Rumbo, *Petróleo y vasallaje o Carne de vaca y carnero contra carbón más petróleo*, Ediciones Hechos e Ideas, Buenos Aires, 1957.

[5] General Alfredo J. Intzaurgarat, *La energía disponible en el país con vistas a las necesidades de la defensa nacional*, en *Revista de la Defensa Nacional*, Buenos Aires, octubre de 1953, p. 91; ministro José C. Barro, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, agosto 24, 25 y 26 de 1949, p. 2758.

del equipo gobernante, evidenciado en la creencia que la energía atómica sustituiría rápidamente al petróleo, y que hasta entonces habría recursos suficientes para importar petróleo de cualquier origen y precio.

La política petrolera del gobierno peronista no es, sin embargo, simple ni rectilínea. Lo impiden la propia naturaleza bonapartista del régimen, la existencia de intereses encontrados, la puja interimperialista, bases populares a las que se suministra un persistente mensaje anti-imperialista. El impacto convergente de estos factores explica la denuncia de los convenios de 1937 (diciembre de 1947), que devuelve a YPF una mayor libertad de acción en el mercado y los discursos nacionalistas, como el pronunciado por el presidente Perón el 13 de diciembre de 1947.

No obstante, las declaraciones oficiales sobre el petróleo se caracterizan por su vaguedad y por la multiplicación de condiciones y puertas de escape para los propósitos nacionalistas. La política de recuperación nacional ve ajustado su desarrollo a "contingencias", sin que aquélla implique restringir la actividad privada que se juzga imprescindible para la vida democrática.[6]

El artículo 40 de la Constitución de 1949 transfiere el petróleo y demás fuentes de energía con excepción de las vegetales de dominio de la nación, convirtiéndolas en bienes públicos al declararlas inalienables e imprescriptibles. No se trata de una nacionalización integral, y la prohibición de concesiones a particulares resultaría de modo indirecto e incierto de la inalienabilidad. No se prohíbe expresamente el otorgamiento de concesiones, ni se estatuye de modo explícito la obligación de transferir al dominio público nacional las fuentes de energía concedidas con anterioridad a los particulares. No se establece finalmente el monopolio estatal de la explotación petrolífera en todas sus fases.

Por otra parte, el artículo 40 implica una amenaza potencial para la expansión de los monopolios al posibilitar de cualquier modo una interpretación particular de la norma que prohíba nuevas concesiones y/o declare caducas las existentes. Por todo ello, el artículo 40 no satisface plenamente a ninguno de los intereses opuestos; ni a los populares y nacionales, ni a los del imperialismo y del gran capital nativo. (Algunos problemas importantes planteados por el art. 40, no los

[6] Ver los mensajes del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso del 1o. de mayo de 1948 y 1949, y el discurso del ministro José C. Barro en el debate parlamentario del convenio anglo argentino, *Diario de Sesiones. . .*, cit. nota (5).

más importantes, tienen comienzo de solución: creación de una autoridad minera nacional, Decreto 5598/52 de reservas.)

El plan enérgetico concreto del gobierno peronista lo formula el ministro José Constantino Barro en un famoso debate parlamentario de agosto de 1949. Aquél se reduce en síntesis a lo siguiente: búsqueda del autoabastecimiento, por la utilización ordenada de todos los recursos, con paulatino reemplazo de las fuentes perecederas por las que no lo son; aprovechamiento del potencial hidroeléctrico; producción intensificada pero racional de combustibles sólidos y líquidos; racionalización del consumo; concentración paulatina en el Estado de todo lo atingente a la energía.[7]

Para evaluar la realización práctica de este plan es pertinente analizar el desarrollo en parte paralelo y en parte interconectado de YPF y de las empresas privadas.

A. *La situación de YPF*

El abandono de la perspectiva de nacionalización implica limitar objetivamente el progreso de YPF, al dejar subsistentes los factores de su estancamiento. No obstante, forzado por la urgencia dramática del problema y por su propia naturaleza bonapartista, el gobierno peronista intenta mantener y desarrollar la institución fiscal.

El primer paso debía ser la reposición y desarrollo del equipamiento de YPF, gravemente desgastado por los esfuerzos de los años anteriores. Al terminar la guerra y en los primeros años siguientes, el país disponía de cuantiosos recursos para adquirir equipos y materiales. Pero los países productores de elementos petrolíferos, sobre todo Estados Unidos, establecieron un régimen de prioridad y de licencias de exportación, en virtud del cual la Argentina se hallaba en la última categoría para la adquisición de elementos de exploración que, a su vez, entregaban en último término.

Esta situación convierte a los Estados Unidos en árbitro del desarrollo petrolífero argentino y le permite desplegar una ofensiva ininterrumpida con el objeto de lograr el fracaso de la institución fiscal, la constitución de sociedades mixtas y el levantamiento de las reservas. Ello ha sido constatado por el peronismo y por sus opositores.[8]

A la acción imperialista —cuya existencia y sentido silencia o mini-

[7] *Diario de Sesiones.*, cit., pp. 2733 ss., 2751 ss.

[8] Ver *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. . .* , cit pp. 2732, 2748 y 2766; idem año 1948, pp. 1534 ss.; Intzaurgarat, cit.

miza el gobierno— se unen las fallas y limitaciones emergentes de la burocratización. No se otorga a YPF las divisas que necesita, y parte de las que recibe son consumidas por la mera importación de combustibles. La falta de oportuno otorgamiento de permisos cambiarios demora o impide frecuentemente el logro de cuotas disponibles de materiales. Finalmente, es limitada la acción del gobierno peronista en cuanto a sus intentos de edificar una industria pesada, y de romper el bloqueo imperialista diversificando las fuentes externas de equipos, materiales y combustibles.

En un plano más general y decisivo, la acción imperialista anglonorteamericana determina la rápida merma de las reservas de oro y divisas a partir de 1948, a través del cerco y la expoliación de la economía nacional, las maniobras monetarias y comerciales, el empeoramiento de los términos del intercambio, el desequilibrio de las balanzas comercial y de pagos, las altas ganancias de las empresas extranjeras.

En resumen, se produce un desequilibrio entre las posibilidades económico-financieras del gobierno y los equipos requeridos para superar la crisis energética. Cuando existen posibilidades financieras, están bloqueados los equipos; cuando éstos comienzan a volverse disponibles, el gobierno dispone ya de recursos limitados y menguantes para adquirirlos. En ambos momentos concurren la acción imperialista y la inepcia y corrupción burocráticas argentinas.

Bajo el gobierno peronista se agravan los efectos negativos heredados de la irracional organización administrativa. Formalmente autárquica, YPF pierde aún más individualidad e independencia técnica, comercial y financiera, sobre todo a partir de la creación en 1950 de "Empresas Nacionales de Energía" (ENDE). Como resultado, YPF paga las consecuencias de la política general del gobierno peronista y de la propia burocratización.

Además de no proporcionarse a YPF, oportuna y adecuadamente, los medios necesarios a su progreso, se la obliga a distraer sus insuficientes recursos para convertirse en financiadora de otras reparticiones del partido gobernante y de dirigentes políticos y sindicales. Por otra parte, se la hace aparecer deliberadamente como empresa deficitaria, dependiente y deudora del fisco, cuya liquidación o postergación podría así justificarse en cualquier momento.

La dependencia pasiva de YPF de la burocracia central contribuye también a degradar y desquiciar la organización relativamente eficiente que consiguiera crear penosamente en las accidentades décadas anteriores. El nivel medio del personal tiende continuamente a rebajarse. Los planes son trazados y ejecutados sin seriedad. Se despilfarran va-

liosos materiales, instalaciones y recursos. Se reduce la eficiencia y aumentan los costos de las operaciones fiscales. El panorama administrativo hace difícil determinar dónde concluye la mera inepcia burocrática y dónde comienza un sabotaje deliberado de YPF como paso previo a su destrucción.

Las actividades de YPF acusan el impacto de este proceso. Las perforaciones exploratorias y extractivas resultan insuficientes y ello fuerza y justifica acuerdos capituladores (Contrato Drillexo). Pese a todo, YPF descubre nuevas zonas, como Campo Durán y Madrejones. El aumento de la producción recién empieza a ser significativo a partir de 1950, aunque retrasándose siempre en relación a las necesidades nacionales.

Se amplían las refinerías fiscales existentes, se adquieren o construyen otras (Ultramar, S.A., Petroquímica, E. N., La Plata). Muchas de las nuevas actividades de elaboración y distribución no se cumplen por la propia dinámica de progreso, sino por la fuerza de la necesidad, ante el desinterés de las compañías privadas por satisfacer las viejas y nuevas demandas de combustibles en rubros y zonas que consideran insuficientemente lucrativas. Los progresos logrados no son mayores por acción de los factores ya señalados (bloqueo imperialista, falta de divisas, inepcia e irresponsabilidad burocráticas).

La flota petrolera fiscal experimenta un considerable progreso hasta 1952, fecha en que se produce cierta restricción en su desarrollo. Por el contrario, la insuficiencia no superada de los otros medios de transporte (oleoductos, vagones, camiones-tanque) contribuye decisivamente al estancamiento de la producción fiscal.

También en las actividades comerciales de YPF se sigue una línea vacilante y contradictoria. Se trata de cumplir las tareas exigidas por las necesidades nacionales que las empresas privadas no quieren satisfacer, pero sólo en esa medida y sin dar ningún paso demasiado audaz que pueda afectar seriamente los intereses de esos monopolios, cuya prosperidad financiera y expansión comercial se favorece por toda clase de medios (exenciones impositivas, aumentos de precios), en desmedro incluso de la propia YPF.

B. *Las compañías privadas*

Dos grandes grupos monopolistas extranjeros, el anglo-holandés y el estadounidense, controlan las actividades petroleras privadas en el país. Cada uno de ellos actúa a través de una red de sociedades que son sus propiedades directas y exclusivas, o a las que vincula y con-

trola en diversos grados por medio de la participación financiera, la comunidad de directores, el reparto de mercados, el uso de patentes y equipos, el otorgamiento de elementos estratégicos, el crédito, etc.

Frente a los monopolios petroleros, la política peronista proclama un vago nacionalismo teórico y frena en cierta medida las tendencias hegemónicas del imperialismo del petróleo, mientras por otra parte respeta sus posiciones fundamentales y colma a sus diversos grupos de oportunidades y ventajas directas e indirectas. Para mayor precisión es necesario sin embargo hacer dos constataciones adicionales.

En primer lugar, el gobierno peronista no constituye, pese a todo, el régimen ideal para los intereses imperialistas, por lo cual éstos, al no obtener de inmediato las ventajas más sustanciales y definitivas por cuyo logro presionan, y sin abandonar su política de cerco y estrujamiento de la economía argentina y del Estado nacional, se concentran en los aspectos más fácilmente lucrativos del negocio petrolero.

En segundo lugar, la política petrolera del gobierno peronista se relaciona dialécticamente con la lucha de los dos grupos imperialistas, entre los cuales intenta vanamente maniobrar. Ambos grupos forcejean durante todo este periodo por el control de la Argentina, hasta que la tendencia de sometimiento a la hegemonía del grupo petrolero norteamericano y en general de los Estados Unidos se vuelve dominante. La lucha entre ambos grupos internacionales, sin embargo, no tiene ya la violencia exasperada de otras épocas, dada la existencia de un cartel mundial único, de múltiples lazos y compromisos recíprocos, y de problemas de interés común.

Desde la última guerra mundial, las compañías privadas, operantes en el petróleo argentino frenan deliberadamente su propia producción, para dedicarse a las más lucrativas operaciones con petróleo importado, y para forzar la liquidación de YPF, el levantamiento de reservas, el logro de nuevas concesiones y de una legislación más favorable. Este evidente sabotaje, pese a las denuncias de que es objeto, nunca llega a ser investigado seriamente y menos sancionado por el gobierno.

En materia de producción el grupo norteamericano va a la zaga del grupo inglés, superándolo en cambio por la mayor capacidad de sus destilerías. Ambos grupos cuentan con una buena red de transporte y distribución, y pugnan permanentemente por mejorar su posición en el mercado interno. El grupo norteamericano saca ventaja en los primeros años de posguerra, pero poco después empieza a perder terreno. La crisis de divisas y la presión británica desvían al país del petróleo-dólar y los convenios anglo-argentinos de 1949 en adelante

permiten al grupo británico Royal Dutch-Shell ir ganando posiciones. Hacia 1954, el mercado argentino se reparte aproximadamente así: YPF, 60%; Shell, 15 a 20%; Standard Oil, 13%. Pero la influencia de los trusts, y del grupo británico en especial, es mayor de lo que surge de estos porcentajes, si se tiene en cuenta que en parte considerable de las importaciones de YPF intervienen de modo más o menos directo la Royal Dutch-Shell, la Anglo Iranian y la Standard Oil.

El proceso expuesto se refleja en las ganancias de los trusts según surge de balances que de todos modos disfrazan la realidad. Por ejemplo, los beneficios de la ESSO S. A. P. A. (ex-West India Oil Co.) suben de 9 277 524.16 de pesos argentinos en 1949, a 20 302 787.44 en 1953.

El fracaso de YPF, por las razones señaladas, y el sabotaje de los monopolios extranjeros, se combinan para liquidar las posibilidades de auto-abastecimiento energético del país y para aumentar su dependencia del mercado imperialista. Esto contribuye decisivamente a ligar al país de modo más estrecho aún con el sistema imperialista, sobre todo con su sector británico. Expresión de este primer y no definitivo desenlace son el convenio anglo-argentino de 1949 y los protocolos adicionales, que consolidan una vez más la perniciosa relación carne argentina-petróleo libra, con todas las negativas consecuencias que se conocen.[9]

Este avance británico, parte de un contraataque a escala mundial, aunque muy importante, no resulta absoluto ni definitivo. No logra desplazar totalmente a los intereses norteamericanos del mercado argentino, y aquéllos no cesan de presionar —con su fuerza propia y con la que le da el poder expansivo de los Estados Unidos— para recuperar posiciones y hacer retroceder a los intereses británicos. Como parte de un arreglo internacional, "en la primavera (de 1950) la Standard Oil de New Jersey, la Texas y la Socony, recobraron parte del mercado argentino en un arreglo marcado por difíciles conversaciones comerciales anglo-argentinas y por el otorgamiento del préstamo de 25 millones de dólares del Eximbank a la Argentina".[10]

C. *Primeros resultados*

La falta de una política revolucionaria fuerza al gobierno peronista

[9] Ver José V. Liceaga, *Las carnes en la economía argentina*, Buenos Aires, Editorial Raigal, 1952; y del mismo *Argentina ante la reconstrucción del comercio mundial*, Buenos Aires, Editorial Raigal, 1953.

[10] Horst Mendershausen, *Dollar shortage and oil surplus ir 1949-1950*, Princeton, Princeton University, 1950.

a negociar crecientemente con los intereses monopolistas. Ello no soluciona los problemas energéticos del país; contribuye a su agravamiento, hasta convertirlos en uno de los más poderosos factores de la crisis económica nacional y de la renovada penetración del imperialismo norteamericano.

El déficit nacional en combustibles líquidos pasa del 60%. En consecuencia, la Argentina no tiene asegurada una provisión regular de combustibles en cualquier coyuntura, y se mantiene un elemento decisivo y permanente de desequilibrio comercial y cambiario, lo que contribuye a frenar el mantenimiento y expansión de la producción y, más general, al proceso de descapitalización y estancamiento de la economía nacional. Esta situación comienza a llevar inexorablemente al gobierno peronista hacia actitudes de negociación y complacencia respecto de los intereses norteamericanos.

Antes de hacer referencia a esta nueva fase, debe anotarse que las reacciones del gobierno peronista ante la escasez y carestía de combustibles son débiles e inefectivas. Se implanta un subsidio al petróleo importado y se establece en momento críticos el racionamiento, medidas ambas parciales y superficiales, que contrastan con la inexistencia o debilidad de los actos tendientes a racionalizar el consumo y a romper el bloqueo y la dependencia del imperialismo en materia de combustibles, maquinarias y equipos.

En cuanto a la falta de racionalización, cuantiosos recursos en divisas son gastados incontroladamente en la importación de objetos superfluos o no estrictamente necesarios, y no se hace ningún intento serio por sustituir sistemas vigentes de producción por otros menos costosos en combustibles líquidos o que consumen materiales energéticos de fácil obtención, y al mismo tiempo se introducen sistemas de transporte que otros países abandonan debido a su alto consumo (trolebuses) de petróleo.

Los intentos del gobierno peronista tendientes a romper la dependencia del imperialismo en el suministro de combustibles y equipamientos son débiles e insuficientes. No se hace nada serio por abastecerse de petróleo nacionalizado por Irán, ofrecido a bajo precio, pese a contar la Argentina con flota propia y a desarrollarse en aquel país, bajo el gobierno de Mossadegh, una lucha liberadora contra la opresión británica común. Tampoco se plantea ni ejecuta una política de integración latinoamericana, a la que se sustituye por una acción de influencia diplomática de corte tradicional que no logra el apoyo efectivo de las masas continentales y choca sin remedio con la resistencia de las restantes burguesías nacionales y con la convergente

interferencia imperialista que aprovecha y exaspera las tensiones, fricciones y conflictos entre los países de la región. Fracasan en consecuencia los intentos de establecer relaciones directas y significativas entre la Argentina y los países latinoamericanos productores de petróleo. Finalmente, las relaciones que se establecen con la URSS y los demás países del bloque soviético son tardías y limitadas. Posibilidades y ofertas de abastecimiento de maquinarias petrolíferas, en condiciones relativamente favorables, son rechazadas, postergadas o aprovechadas limitadamente, por una mezcla de razones reales y ficticias, o sin pretexto alguno.

D. *La fase final*

Presionado por las condiciones de crisis general y energética, el gobierno peronista comienza a negociar con los Estados Unidos, a partir de la misión oficial encabezada por el Dr. Ramón Cereijo en 1949. El Segundo Plan Quinquenal y la Ley Núm. 14.122 de inversiones extranjeras muestran la intención de crear condiciones generales satisfactorias para la intervención de capitales foráneos, incluso en sectores básicos para la prosperidad, progreso y autonomía de la economía nacional. Se multiplican las declaraciones y actitudes favorables a la injerencia de las empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas, en el petróleo argentino. Esta preparación propagandística es acompañada por una intensa actividad en proyectos, tanteos y negociaciones entre la burocracia gobernante, los representantes del gran capital nativo y las compañías extranjeras.

El cambio de política se expresa en el Mensaje del Presidente General Juan D. Perón al Congreso Nacional 1o. de mayo de 1954 (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores,* 1954, pp. 19 y 21):

"1o. Que el país tiene que resolver su problema energético si no quiere ver, en cualquier momento, expuestas sus industrias a la paralización casi total y por circunstancias extrañas a la voluntad del trabajo nacional.

2o. Que sin resolver el problema energético argentino no podrán cumplirse todos los objetivos industriales y agropecuarios, que en el segundo Plan Quinquenal dependen del factor energía.

3o. Que por el momento. . . el petróleo es la fuente de energía más útil para cualquier país, máxime si lo posee en el subsuelo que le pertenece.

4o. Que el déficit de petróleo argentino ha sido un permanente factor negativo en la negociación de nuestras carnes, ya que Gran

Bretaña, con todo derecho, sólo nos vendía petróleo según su propia necesidad de carne. ¡Los negociadores británicos siempre han sabido que el pueblo inglés como cualquier otro pueblo puede vivir sin carne! ¡Pero que ningún país puede desarrollarse sin petróleo!

5o. A esta acción nuestra de progreso se debe que el país necesita hoy mucha más energía que en 1946. Y en 1958 necesitará, sin duda, por lo menos el doble de la actual.

6o. Que de cada cuatro dólares que gastamos en importaciones, uno debemos dedicarlo a la adquisición de combustibles. Preferiríamos gastarlo en la creación de nuestra industria pesada, centro de gravedad en nuestros planes industriales.

7o. Que el subsuelo argentino puede producir a corto plazo todo el petróleo que necesitamos y que aun podemos exportarlo.

8o. Que la resolución es por lo tanto obtener el petróleo necesario para que el progreso nacional no se detenga.

9o. Si la empresa de Estado, que es YPF, puede cumplir esta resolución fundamental de la política petrolera que establece el gobierno, tanto nosotros como vuestra honorabilidad y el pueblo entero, nos sentiríamos más satisfechos que con un dudoso nacionalismo, que nos cuesta en divisas, para importar únicamente petróleo, alrededor de 500 millones de pesos anuales.

10o. Que el gobierno ha llegado a la conclusión de que es necesario extraer rápidamente todo el petróleo de nuestro subsuelo, por cualquier medio que pueda ser conciliado con la Constitución que nosotros mismos propusimos a la aprobación del pueblo, y que nos asegura la propiedad del petróleo y su comercialización en el mercado interno o en el internacional.

. . . Vale decir, que la Nación Argentina emplea la mitad del valor de sus exportaciones para adquirir "hierro y sus derivados, inclusive maquinarias", y para comprar los "combustibles" que tiene "reservados" en razón de un falso "nacionalismo" que no termino de entender. . . ¡como no he comprendido jamás a los que se mueren de hambre con la caja fuerte llena de dinero!".

El primer movimiento importante lo constituye la propuesta del Grupo Odlum, cuya tramitación se ve demorada y finalmente frustrada por la interferencia de los grandes monopolios tradicionales. Algo similar habría de suceder con las propuestas de la Dresser, "Consultores y Constructores de Panamá, S. A. ", Madlener y otras.[11]

[11] Sobre la propuesta Odlum, ver José V. Liceaga, *Reflexiones sobre el problema petrolero argentino*, Buenos Aires, 1955.

A esta primera etapa siguen las negociaciones con los "Grandes": Standard Oil de New Jersey, Standard Oil de California y Royal Dutch-Shell. La actitud del gobierno ante las mismas está determinada por tres factores esenciales: crisis energética, presión favorable para recurrir al cartel mundial del petróleo como solución alternativa de aquella crisis, necesidad de presentar a la opinión pública una solución políticamente tolerable.

El gobierno peronista no se inhibe de ningún modo en sus ofertas para interesar a las grandes compañías extranjeras, intentando sólo maniobrar entre aquéllas a fin de arrancarles las mejores condiciones posibles sin desalentar sus pretensiones. A YPF la defiende en principio, como elemento de negociación, pero colocándola en un estricto pie de igualdad con los monopolios, y disponiéndose a sacrificarla ante cualquier oferta satisfactoria de aquéllos. El gobierno peronista se propone ir concediendo en Neuquén y zonas adyacentes, Comodoro Rivadavia, Santa Cruz, Tierra del Fuego, y quizás en Campo Durán, zonas importantes cuyas extensiones estarían en principio sujetas al progreso de las inversiones de exploración que ofrecieran las compañías interesadas.

En lo que a las compañías extranjeras respecta, les habría agradado una mayor flexibilidad inicial del gobierno, pero de todos modos exigieron desde el principio áreas considerables y ya reconocidas como petrolíferas, condicionando a los dos aspectos las inversiones exploratorias.

Entre sí, las grandes compañías mantienen una compleja relación, en la que fuerzas centrípetas y centrífugas se oponen y entrelazan permanentemente. Ya se vio, en el caso Odlum, el frente común que pueden estructurar ante las pretensiones de injerencia de empresas independientes y marginales al cartel. En cuanto a las dos ramas de la Standard Oil, New Jersey y California, sin dejar de integrar en última instancia un mismo trust, demuestran a veces, aquí como en otros casos y países, una cierta independencia recíproca, lo que no obsta sin embargo para su actuación coordinada frente al gobierno, al grupo inglés y a los independientes tipo Odlum. La Shell, por su parte, mantiene una celosa actitud competitiva frente a Odlum y a las dos Standard Oil, pero se entiende con estas últimas para enfrentar problemas comunes (estrategia de penetración en la Argentina, peligro de los intrusos). Las Tres Grandes mantienen su competencia dentro de límites precisos y más o menos infranqueables.

La ESSO (S. O. of. New Jersey) propone un plan de trabajo para todo el país y exige como condición fundamental de todo convenio

a firmarse el reajuste de su posición en el mercado argentino. Las negociaciones para la firma del contrato con la ESSO están muy adelantadas en el momento de caer el gobierno peronista.

Las pretensiones de la ESSO chocan con las del grupo inglés, que propone un plan integral de yacimientos, refinerías y comercialización, que abarcaría eventualmente Río Negro, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego y parte de Mendoza.

Desde principios de 1955 se intensifica la presión imperialista y se acelera el ritmo de la negociación tendiente al logro de un acuerdo satisfactorio. En abril de ese año se firma el famoso contrato con la Compañía California Argentina de Petróleo, S. A., subsidiaria de la Standard Oil de California. El debate producido en esa oportunidad deja ver claramente el cúmulo de rasgos negativos exhibidos por este contrato, en especial su carácter desnudamente leonino.[12] Aquí es pertinente anotar algunas consideraciones sobre las consecuencias de su sanción y de su eventual cumplimiento.

El Contrato California deroga en favor de la subsidiaria de una empresa imperialista importantes disposiciones protectores de la legislación nacional y crea, por lo tanto, una situación privilegiada que autorizaría a justificar e imponer concesiones similares y cada vez más graves en favor de la propia California y de otros consorcios extranjeros. No se exige a la California el desarrollo de una actividad suficientemente intensa como para que aquélla se vea obligada a contribuir rápida y efectivamente a solucionar el problema energético. Los precios a pagar por los combustibles que la California suministraría a YPF resultarían demasiado caros y tenderían a encarecer progresivamente. Por ello, aun en el caso que la California intensificara voluntariamente su propia producción, se produciría un drenaje creciente de dólares que crearía graves problemas en la balanza de pagos. Las condiciones del contrato resultan más desfavorables aún si se las compara con los contratos de locación de obra firmados por "Petroleos Mexicanos" con empresas extranjeras, que el gobierno peronista afirma tomar como antecedente y modelo.

E. *El petróleo y la caída del gobierno peronista*

El Contrato California no tiene el trámite fácil y rápido que optimistamente anticipara el *New York Times* en un artículo publicado a

12 Ver Silenzi de Stagni, *El petróleo. . .*, cit.; E.P. Cánepa, *El contrato firmado con California Argentina de Petróleo, S.A.*, edición mimeografiada, Buenos Aires, agosto 1955.

principios de abril de 1955 (*El Acuerdo Petrolero de Perón podría iniciar una nueva tendencia*). Lo impiden dos factores convergentes: el acelerado deterioro de la estabilidad política del gobierno peronista; la reacción británica contra la exitosa irrupción norteamericana en el petróleo, en la economía y en la política argentinas.

En el proceso que prepara y consuma la caída del gobierno peronista, el petróleo constituye, no sólo uno de los elementos objetivos en disputa, sino también y sobre todo un argumento propagandístico central del abigarrado frente anti-peronista. Junto a individuos bien intencionados y sinceramente anti-imperialistas, personalidades y grupos que poco o nada habían hecho en el pasado por la defensa del país contra la penetración imperialista, y que incluso habían favorecido ésta de un modo u otro, se yerguen indignados contra la inminencia de la entrega. La campaña resulta exitosa, primero al impedir la inmediata ratificación del Contrato California, y luego al contribuir a crear el clima político favorable para los golpes de junio y septiembre de 1955.

El papel del petróleo en su derrocamiento fue reconocido por el propio General Perón en declaraciones a la revista italiana *Tempo* (Milán, 9 febrero 1956, pp. 11 y 55.):

". . . Como conclusión de los conocidos acontecimientos, nos hemos dado cuenta que hemos sido objeto de un verdadero ataque armado no distinto del que produjo la caída de Mossadegh; como el primer ministro persa, también yo soy víctima de la sorda guerra por el petróleo. El consejero comercial inglés en Buenos Aires declaró un día con extrema franqueza, que cualquier esfuerzo cumplido por quienquiera que fuese para asegurar la producción petrolera argentina sería considerado por Londres como un atentado a los intereses británicos. La Marina Argentina, que pretende haber sido protagonista número uno de esta labor, no se da cuenta que ha jugado en vez el simple y absurdo papel de "caballo de Troya". El fin era impedir que los recursos petrolíferos argentinos llegasen a ser explotados de modo de contribuir al fortalecimiento industrial del país y la lucha era principalmente contra los Estados Unidos que, según nuestros adversarios, habían cometido el error de proponer cooperación sobre bases sólidas y concretas".

6. *El gobierno provisional (1955-1958)*

A. *La política económica general*

El golpe militar de septiembre de 1955 y el Gobierno Provisional

que de él surge resultan de la acción de intereses diferenciados, no absolutamente coincidentes y a menudo contrapuestos. La "Revolución Libertadora" es promovida por los grupos más concentrados del gran capital agropecuario, industrial y financiero, y por el imperialismo inglés amenazado por la irrupción de su rival norteamericano, con el apoyo de una clase media afectada por la política peronista y envenenada hábilmente contra las masas trabajadoras.

La necesidad de liquidar el régimen peronista cementa provisoriamente este conglomerado heterogéneo. El triunfo abre un periodo de diferenciación de los distintos intereses actuantes, de fuertes tensiones internas y de agudas luchas faccionales. La diferencia fundamental, aunque no tajante ni rígida, se ha hecho entre dos grandes facciones, a su vez heterogéneas y trabajadas por conflictos internos: una de tendencia conservadora liberal, y otra de carácter nacionalista, clerical, pequeño-burgués. El radicalismo intransigente oscila entre ambas tendencias, combinando rasgos de ambas, sin romper ni diferenciarse tajantemente de ninguna.

La lucha entre ambas tendencias se desarrolla prácticamente desde la ascensión al gobierno, a través de diversas alternativas. Esta lucha traduce las alternativas del proceso económico argentino, las cambiantes relaciones entre las distintas clases y grupos nacionales y entre unas y otros con los imperialismos norteamericano y británico. Piénsese que, si bien el gobierno ha tendido a favorecer primordialmente a los intereses agropecuarios, a los grandes consorcios y al imperialismo inglés, así como a hacer pagar la crisis al pueblo, no ha podido desentenderse ni mucho menos de las potentes presiones de los Estados Unidos, de la industria nacional, del proletariado y de la clase media. No es extraño entonces que la política económico-social del gobierno provisional y, en particular, sus intentos de solucionar el problema del petróleo, hayan exhibido contradicciones y zigzagueos, a través de los cuales se va delineando sin embargo una resultante bastante definida.

La política económica-social del gobierno provisional se ha caracterizado por los siguientes rasgos generales: a) sentido de defensa cerrada de la estructura tradicional del país y de los privilegios del gran capital agro-industrial ligado al imperialismo; b) intención de superar la crisis a costa de las masas trabajadoras; c) énfasis puesto en las actividades agropecuarias y en la necesidad de mantener buenas relaciones con los intereses imperialistas ligados a las mismas; consiguiente postergación relativa del proceso industrial; d) reconocimiento de la incapacidad de la burguesía nacional para seguir desarrollando de modo au-

tónomo la economía argentina; e) búsqueda desesperada del capital extranjero como socio mayor y aliado decisivo para superar las dificultades; f) creación de condiciones favorables para estímulo de la gran empresa y del capital extranjero, especialmente liquidación de todo vestigio de nacionalismo económico y de intervencionismo estatal, exaltación de la libre iniciativa, ataque a las conquistas y organizaciones obreras.

Esta política se refleja en la masa de declaraciones y planes emanados del gobierno provisional y de los partidos y personas que con él se identifican, así como en las medidas y contra-medidas dispuestas para cumplir tales finalidades. Citaré dos portavoces significativos.

El primero es Raúl Prebisch,[13] asesor económico del gobierno provisional, que en una serie de análisis y planes critica todo intervencionismo estatal que no se limite a crear las condiciones básicas y estímulos que requiere la actividad privada para su máxima eficacia; propugna la liquidación de las empresas comerciales e industriales del Estado con la debida preferencia a la iniciativa particular; y considera indispensable la ayuda del capital extranjero para salir de la crisis y resolver los problemas fundamentales de crecimiento. Ese capital extranjero deberá ser obtenido mediante negociaciones de carácter público y en el campo privado, y a tal fin programa: el envío de misiones financieras a EE.UU. y a Europa, el estímulo de las inversiones extranjeras, el ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

El segundo portavoz de la política económica del gobierno provisional es el ex-ministro de Industria, cap. Alvaro Alsogaray, a través de varios discursos, sobre todo el del 8 de mayo de 1956. En este discurso, Alsogaray considera causas de la actual crisis económica: "el establecimiento de controles generales para toda la actividad económica, los aumentos masivos de salarios con efecto retroactivo, las nacionalizaciones y estatizaciones, el intervencionismo de Estado en los detalles de las relaciones laborables", el "absurdo nacionalismo con su actitud soberbia e irresponsable frente a la colaboración extranjera". Como alternativa y solución ofrece el sistema de libre empresa privada "que ha hecho posible el formidable desarrollo material de los EE. UU." Este sistema implica: "la máxima libertad económica"; la liquidación del intervencionismo estatal y del nacionalismo

[13] Sobre el Plan Prebisch de 1955, ver: A. Guillén, *La conspiración de la oligarquía*, Edit. Guitem, Buenos Aires, 1956; Luis V. Sommi, *El Plan Prebisch y el destino argentino*, ADER, Córdoba, 1956; José V. Licega, *Apreciaciones sobre el Plan Prebisch*, Buenos Aires, 1956; Arturo Jauretche, *El Plan Prebisch*, Buenos Aires, 1955.

económico; el estímulo a la inversión en gran escala de capitales extranjeros en los programas de desarrollo económico y de explotación de los recursos naturales del país, sin que el temor a la corrupción y al cohecho limiten nuestras iniciativas"; la admonición al obrero a fin de que substituya las demandas colectivas de aumentos de salarios por el logro directo de una mayor remuneración individual a través de un mayor trabajo.

En síntesis: "trabajo, productividad, austeridad y aun sacrificio"; claro está que sólo por parte de "quienes no disponen de otros recursos que sus pequeñas rentas y el producto de su trabajo".[14]

El gobierno provisional ha tomado una serie de medidas acordes con la postura expuesta. La reforma cambiaria se propone, entre otras cosas, elevar los ingresos de los terratenientes, "crear un ambiente favorable a la entrada de capitales y al desarrollo de las exportaciones", facilitar la exportación de utilidades. Se permite la inversión de capitales extranjeros bajo forma de importación de elementos y procedimientos productivos. Se acuerdan facilidades para "la introducción de productos elaborados o semielaborados, similares a la producción nacional activa o potencial. . . con lo que, quiérase o no, se le asesta el golpe de gracia a la industria nacional" (*El Economista*, junio 30 de 1956), a lo que contribuye también el encarecimiento de elementos importados para la industria que resulta de la devaluación. Se liquida el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio y el CIFEN (monopolio estatal de la comercialización de la madera), y se prepara la liquidación de la Dirección Nacional de Industrias de Estado (DINIE), y de Industrias Automotoras y Mecánicas del Estado (IAME), del Banco de Crédito Industrial y de la nacionalización del Banco Central. Finalmente, se liberalizan o suprimen los controles de precios de una gama cada vez más amplia de productos.

Una concesión importantísima al imperialismo y a la oligarquía agro-industrial es la derogación de la Constitución de 1949. Un despacho de la U. P.[15], fechado el mismo día en que se anuncia la derogación —1o. de mayo de 1956— informa que ello fue recibido con beneplácito en círculos financieros internacionales. Un funcionario de la delegación argentina ante la U. N. que preside el almirante

[14] Las presiones reflejadas en las fuentes citadas provienen a la vez de diferentes sectores y órganos: de tipo oligárquico tradicional (editorial de *La Nación*, 11 enero 1956); industriales (declaración de 26 federaciones adheridas a la Confederación de Industrias en favor de empréstitos extranjeros, *Clarín*, 20 diciembre 1955); militares (General Jorge A Giovanelli, *La Prensa*, 27 julio 1956).

[15] *La Prensa*, 2 de mayo de 1956.

Anibal G. Olivieri, afirma que "es un paso positivo para el restablecimiento del crédito internacional de nuestro país". "Nuestro gobierno —agregó— ha eliminado los factores de intervención estatal que presentaban obstáculos tanto dentro de la evolución económica interna del país como en lo que se refiere a las posibilidades de atraer inversiones extranjeras". "Algunos recientes hechos internos que parecían indicar la fuerte tendencia de algunos sectores en favor de un excesivo intervencionismo estatal —lo que repetiría la triste experiencia económica dictatorial— habrían provocado temores en círculos financieros internacionales. Pero con la aprobación del ingreso de la Argentina al Fondo y al Banco Internacional se tomó una medida positiva para restaurar el crédito internacional argentino, y, sin duda, una repercusión semejante ha de tener la declaración formulada hoy por el presidente Aramburu".

La reacción favorable ante esta política no se hace esperar. En los 2 últimos años del peronismo se radicaron en el país capitales extranjeros por un total de 12 millones de dólares, incluso los 8 millones de Kaiser. Bajo el gobierno provisional, de enero a julio de 1956, se autorizan inversiones extranjeras por 17.8 millones de dólares, y a fines de julio se encuentran a consideración 29 propuestas por un total de 25.2 millones. Los EE.UU. tienen participación primordial en estos movimientos de capitales.[16]

B. *La lucha inter-imperialista*

A estas concesiones generales se agregan las destinadas especialmente a congraciarse con los intereses de Gran Bretaña y EE.UU.

Los primeros han resultado muy favorecidos por el golpe de septiembre y la constitución del nuevo gobierno: desempeñaron un papel decisivo en uno y otra, se hallan estrechamente vinculados a los grupos oligárquicos que tan importante papel juegan en la nueva etapa. Pero todo ello no significa que el proceso iniciado en septiembre de 1955 haya significado para EE.UU. un desastre irreparable ni un retroceso absoluto. No obstante el avance británico, y el importante obstáculo que para un arreglo definitivo entre la Argentina y EE.UU. constituye su competencia comercial en varios productos importantes, los intereses de los Estados Unidos están en condiciones de contratacar exitosamente y de convertir un retroceso relativo en una nueva fase de penetración profunda. A ello contribuyen cada vez

16 *La Prensa*, 15 y 22 junio 1956; *La Nación*, 28 julio 1956.

más: la posición hegemónica de EE.UU. en el sistema internacional y en Latinoamérica; el retroceso general del Imperio Británico, y la imposibilidad casi absoluta en que se halla de contribuir a una solución, aunque sólo sea parcial y defectuosa, de graves problemas económicos de la Argentina (empréstitos, equipamiento industrial, etc.); los sólidos lazos que los intereses norteamericanos han ido anudando con sectores y grupos importantes de la economía y la política argentina (sector industrial, personalidades militares).

La presión económico-política de Gran Bretaña, y las medidas que en su favor ha tomado el Gobierno Provisional, se evidencian en el proceso general arriba esbozado. A ello puede agregarse el envío de una misión oficial a Europa, que firma un acuerdo de comercio y pagos entre la Argentina y las naciones de la Unión Europea de Pagos, el cual establece un mecanismo multilateral, amplía otra vez la zona del mundo en la que se emplea la libra como principal unidad monetaria para transacciones internacionales, y favorece la participación de Gran Bretaña en el mercado argentino de productos manufacturados y en las exportaciones argentinas así como su lucrativa función de intermediario de productos nacionales en el mercado mundial.

Los intereses estadounidenses sin embargo no se duermen. El golpe militar ha frenado en cierta medida la rápida irrupción que desarrollaban en los últimos años del gobierno peronista, y favorece evidentemente la acción británica; pero ha liquidado también un experimento que EE.UU. nunca vio con agrado, que amenazaba ya volverse incontrolable e inefectivo, y con el que se había llegado a pactar nada más que como mal menor. Cautelosa, consciente de la complejidad de la nueva situación, no dispuesta a comprometerse demasiado antes de que se estabilice suficientemente la situación política, pero vigorosa e inexorable, la acción norteamericana no tarda en hacerse sentir.

Tras diversos síntomas de aproximación, el 30 de noviembre de 1955 llega el secretario adjunto para asuntos latinoamericanos del Dto. de Estado, al frente de un comitiva de funcionarios civiles y militares, para explorar la verdadera actitud del nuevo gobierno argentino "en lo que se refiere a inversiones de capital extranjero y a otros aspectos de la política económica". Las seguridades recibidas debieron ser satisfactorias, pues como saldo de la visita se acuerda al gobierno provisional el préstamo gestionado por el presidente Perón para la siderurgia argentina, de 60 millones de dólares.[17]

Para no dejar dudas sobre esa "verdadera actitud" que preocupa al

[17] *Clarín*, 2 y 3 diciembre 1955; *Visión*, 25 noviembre 1955.

Departamento de Estado, el Gobierno Provisional reitera declaraciones anti-comunistas y de solidaridad militar panamericana, y ratifica la adhesión argentina a la Carta de la Organización de Estados Americanos (Conferencia de Bogotá, 1948); firma con EE.UU. un convenio por el que este país vende 80,000 tons. de aceite comestible en condiciones que servirán para facilitar la penetración de EE.UU. en la economía argentina; adhiere a los convenios de Bretton Woods y prepara el ingreso del país en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial. Como consecuencia, la gran prensa de los EE.UU. proclama que "este es el momento de tener fe en la Argentina y en sus líderes" y de prestarles apoyo; grandes bancos comienzan a liberalizar las posibilidades crediticias en favor de la Argentina;[18] y se suceden las propuestas de inversión de capitales norteamericanos.

Falta llevar la creciente armonía hasta su coronación. A este fin, en junio de 1956 es enviada a Washington una misión económica para solicitar la ayuda del capitalismo norteamericano. No son ajenas a este viaje actitudes oficiales argentinas como la referente al contrato Kaiser. En junio de 1956, la Junta Nacional de Recuperación Patrimonial dictamina que corresponde devolver los bienes pertenecientes a Industrias Kaiser Argentina, S. A. y levantar la interdicción, no obstante las anomalías que justificaron esta medida; a raíz de lo cual la Kaiser anuncia que todo está listo para invertir un millón adicional de dólares en su empresa argentina.

Durante su estadía en EE.UU., la misión argentina realiza extensas conversaciones preliminares con los expertos del gobierno norteamericano; obtiene la expeditiva aprobación inicial del ingreso al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional; mantiene prolongadas conferencias con representantes de los grandes grupos financieros; prodiga, en general, seguridades sobre las brillantes perspectivas que ofrece el país a los capitales extranjeros.

C. *La política petrolera*

¿Cómo se expresa este proceso general en el problema objeto de nuestro análisis? La evolución de la política del Gobierno Provisional en relación al petróleo reviste también un carácter contradictorio, no sólo por los factores generales ya analizados, sino también por un problema de clima político. Por su estructura y tendencias clasistas,

[18] *La Razón*, 28 marzo 1956; *Clarín*, 30 enero 1956.

y por su carácter de gobierno de burguesía nacional en una etapa de crisis el gobierno de *facto* aspiraría a "solucionar" el problema del petróleo con la colaboración del capital imperialista. Sin embargo, se oponen a un desenlace directo y rápido en este sentido dos órdenes de factores. Uno de ellos lo constituye la competencia anglo-norteamericana aún no resulta a favor de ninguno de los intereses en conflicto, lo que impide al gobierno argentino dar una solución definitiva al asunto (si bien ambos grupos rivales presionan coincidentemente para liquidar toda veleidad nacionalista que pudiera aflorar en algún grupo oficialista). El *status quo* perjudica menos a Gran Bretaña, beneficiaria de la dependencia energética del país, que a EE.UU. seriamente postergados en el disfrute del mercado argentino. El otro aspecto está dado por el hecho de que la defensa del petróleo ante la posibilidad de su entrega al capital extranjero constituyó una consigna central en la consolidación del frente anti-peronista y en la preparación del golpe militar, por lo que mal que podría el nuevo régimen ejecutar de la noche a la mañana lo que tan exitosamente reprochó e hizo jugar en desmedro de su antecesor.

La política petrolera del Gobierno Provisional, presionado de modo simultáneo y contradictorio por el imperialismo (especialmente de EE.UU.) que aspira al control absoluto del petróleo argentino, y la necesidad de no adoptar demasiado abierta y precipitadamente una actitud entreguista en un problema de excepcional resonancia política, ha consistido en síntesis en lo siguiente. Se acepta y proclama formalmente consignas nacionalistas en lo referente al petróleo, a YPF, etc.; se prepara simultáneamente un clima favorable a la colaboración con el capital extranjero en todos los demás aspectos de la economía nacional (reiteración obsesiva de la situación crítica, etc.); se restringe o sabotea toda medida que pueda contribuir verdaderamente a la solución del problema petrolero; se va presentando gradual y cautelosamente las inversiones imperialistas como única posibilidad para evadirse del supuesto callejón sin salida.

Para verificar esta hipótesis en los hechos se examinará sucesivamente y en su interacción las buenas intensiones proclamadas, las primeras presiones del exterior y sus aliados nativos, el plan teórico y el plan real del gobierno, y las presiones finales con vistas a una decisión definitiva de la cuestión.

D. *Las buenas intenciones*

El 23 de septiembre de 1955 el presidente Lonardi anuncia que ter-

minará una tramitación –contrato California– "que según tantas opiniones respetables, incluso del extranjero, no nos beneficia. Haré lo necesario para conseguir los elementos técnicos necesarios para perforar por nuestra cuenta. Puede que ello implique una pequeña demora, pero ella es preferible a crear condiciones peligrosas; que puedan, incluso, trascender al campo político".

El 27 de septiembre, el nuevo ministro de Industria, doctor Morixe, promete que se convertirá a YPF en "una gran repartición independiente que tenga celeridad administrativa y agilidad comercial", se encarará el problema del transporte de petróleo para facilitar la extracción de crudo, se proveerá a YPF "de toda clase de elementos" para su explotación integral, se analizará el estado de las obras de Salto Grande, "se preocupará en general por el acrecentamiento del poderío energético, íntimamente ligado al desarrollo de la siderurgia". El mismo día 27 el general Lonardi declara a periodistas: "Perforaremos (petróleo) por nuestra cuenta. Los dueños de las máquinas no podrán negarlas indefinidamente, sin afrontar la reprobación moral de los pueblos perjudicados".

El 3 de octubre de 1955 el ministro Morixe afirma la caducidad de hecho del convenio California, y la llegada a manos del P. E. de ofrecimientos de consorcios dispuestos a proporcionar a YPF equipos de perforación a pagos diferidos "y en cantidades que cubren las necesidades de la hora presente". Finalmente, al celebrarse el Día del Petróleo (13 de diciembre de 1955), Aramburu reafirma que se dará autarquía administrativa a YPF y se la impulsará con gran parte de las disponibilidades de divisas y con el rescate de los bienes mal habidos.

E. *Primeras presiones*

Las primeras presiones opuestas referentes al futuro del petróleo se manifiestan de inmediato. Expresión de las mismas es, ante todo, la designación con fecha 29 de septiembre de 1955 del nuevo ministro de Industria, doctor Horacio Morixe, de netos antecedentes pro-oligárquicos y pro-imperialistas. En puestos clave de YPF y del gobierno permanecen o se encaraman hombres vinculados con empresas extranjeras o partidarios de colaborar con ellas, o que proporcionaron o toleraron la preparación de la entrega a través de negociaciones con Odlum, Socal, etc.

De regreso a EE.UU., Mr. Edgar F. Kaiser, presidente de la Kaiser Motors Corp., expresa que, de acuerdo a lo que le manifestara el

presidente Lonardi en una entrevista, el nuevo gobierno argentino honrará la palabra dada por el régimen anterior, no sólo por prurito de cumplimiento de las obligaciones oficiales, sino también porque desea atraer corrientes de inversión extranjeras al país. Añade que, aunque el gobierno de Buenos Aires no tiene intención de aceptar las explotaciones petroleras en la Argentina por la Standard Oil Company de California, convenidas por el régimen derogado, la presente administración argentina es mucho más favorable que la anterior para los inversionistas norteamericanos. Kaiser explicó que el presidente Lonardi enfrenta un serio problema político en cuanto respecta al contrato petrolero, y que por tal razón el primer mandatario provisional no considera conveniente que sea reconocido por el nuevo gobierno. Pero agregó finalmente que con el presente gobierno argentino uno tiene probabilidades de seguridad y permanencia (*Acción Industrial,* 12 octubre 1955, pág. 7).

Estas "seguridades" son confirmadas por el presidente Lonardi en declaraciones del 26 de octubre de 1955: "No es exacto que los argentinos carezcamos de aptitudes para producir petróleo por nuestro propio esfuerzo. En tiempo relativamente corto podremos duplicar la producción actual, y llegaremos después, con persistentes esfuerzos, a cubrir todas nuestras necesidades. A pesar de ello, este gobierno cree conveniente y necesario el aporte del capital privado y público extranjero, y de la técnica internacional, para promover un vigoroso ritmo de desarrollo. Creemos en el sistema de la libre empresa, que tanto ha contribuido al progreso de la civilización occidental, porque no es incompatible con una sana política económica del Estado".

Las presiones se ejercen tanto desde el lado inglés como desde el norteamericano. Las primeras se reflejan en las seguridades oficiales dadas de que no se romperá la perniciosa dependencia de los combustibles proporcionados por Gran Bretaña. Preguntado al administrador de YPF, general Intzaurgarat, si su administración piensa continuar con el principal proveedor que hasta ahora fue Gran Bretaña, contesta que "las empresas de capital británico han venido contribuyendo al abastecimiento de los combustibles que requiere el país en forma satisfactoria y conveniente, tanto desde el punto de vista de los productos como de su transporte". (*El Economista,* 5 de noviembre de 1955).

La presión norteamericana se evidencia durante la vista del equipo presidido por Mr. Holland. En su entrevista con empresarios industriales se produjo un significativo episodio. ". . . Un acuerdo de caba-

lleros había establecido como "tabú", o sea prohibido, el problema del petróleo. Waugh (presidente del Exim-bank), ante el asombro general, dijo que para la explotación por particulares del oro negro en la Argentina el banco daría "inmediatamente" cualquier suma de dólares, y se refirió de esa forma a los empréstitos que en tal sentido habían hecho Venezuela y Brasil. De pronto Holland escribió rápidamente unas palabras en un papel y se lo pasó a Waugh. Se produjo entonces un silencio sólido del orador, quien cambió de tema, disculpándose de "opinar sobre asuntos que le eran ajenos". (*Qué...*, diciembre 7 de 1955, p. 41).

De acuerdo a un órgano de los intereses norteamericanos, "las compañías petroleras de EE.UU. están comenzando a interesarse otra vez en Argentina. Han recibido informes de sus agentes en Buenos Aires de que el gobierno del presidente Aramburu recibiría con agrado proposiciones adecuadas para la participación extranjera en la exploración y explotación de los yacimientos petrolíferos del país. Los informes están basados en un comentario que casi paso inadvertido durante una conferencia de prensa, en el que dijo que su programa necesitaría "una gran inversión de capital en la industria, el transporte y el petróleo". Se espera que en el mes de febrero Argentina firme un acuerdo con EE.UU. bajo el "Punto Cuatro" de asistencia técnica. Durante el régimen de Perón, Argentina fue el único país que no participó en este tipo de acuerdos" (*Visión,* 23 de diciembre de 1955, p. 40).

Se recurre a técnicos extranjeros para determinar la capacidad de producción de los pozos. "... Se nos advirtió por diversos conductos —dice Alvaro Alsogaray— que los datos de que disponíamos podían estar equivocados, y que el país no debía embarcarse en una aventura. Pese a que confiábamos en nuestras fuentes de información, nos pareció conveniente entonces agotar el examen del problema, y solicitamos a las Naciones Unidas que nos recomendaran un técnico, de cuya capacidad e imparcialidad no pudiera dudarse, para hacer un examen general de nuestras posibilidades. . . La naturaleza del organismo internacional constituye una garantía acerca de la imparcialidad del técnico, señor George Elliot, puesto que no podía recurrir a un técnico ligado a empresas petroleras extranjeras, razón por la cual acaso dijera que era insuficiente la reserva de petróleo". Elliot llega al país el 13 de diciembre de 1955, y estudia prolijamente diversos yacimientos, dando conclusiones favorables a las posibilidades del país, que confirman plenamente lo previsto por los técnicos de YPF.

Estos hechos han sido duramente criticados desde distintos puntos

de vista, y con razón. Los motivos invocados por Alsogaray demuestran que el ministro responsable de la política energética tomó decisión tan importante en base a rumores destinados a minar la fe en las posibilidades y jerarquía de los yacimientos y de los técnicos argentinos. Se recurrió a un experto extranjero, que debió necesariamente capacitarse bajo dependencia de los consorcios monopolistas, y cuya mentalidad, por lo mismo, debió impregnarse de la ideología elaborada por aquéllos. Ello implicaba menospreciar injustificadamente a los eficientes técnicos argentinos, así como "librar a la interpretación extranjera la valoración de las posibilidades extractivas de nuestros yacimientos".

Una medida concreta del Gobierno Provisional que los trusts reciben alegremente es el decreto del 19 de enero de 1956 que aumenta los precios de los combustibles. Según el ministro Alsogaray, ello sólo incidiría del 1 al 10% en la industria. Pero lo cierto es que, en base al consumo nacional de combustibles, se calcula que a raíz de estos aumentos deberá pagarse en 1956 alrededor de 4,000 millones de pesos más que en el anterior año, con impacto en los costos de producción y transporte, y en los presupuestos familiares.

En su Plan de Restablecimiento Económico, Raúl Prebisch propone los siguientes puntos relativos al petróleo:

"1. Firme continuación de la política tradicional contraria a las concesiones privadas a fin de resguardar el país de la acción de combinaciones monopolistas internacionales.

"2. Exploración y explotación directa por el Estado, o mediante contratos de prestación de servicios en que se aporte capitales y cooperación técnica, a fin de promover un más intenso aprovechamiento de los recursos petrolíferos del país.

"3. Construcción de oleoductos y gasoductos. La financiación de estas obras será cubierta en la siguiente forma:

a) La parte concerniente a la importación de material extranjero, mediante el empleo de reservas monetarias en la medida en que no sea dable conseguir créditos exteriores compatibles con la política tradicional del petróleo. Hay varias proposiciones actualmente en estudio.

b) La parte de inversiones dentro del país, con la mitad del producto de la liquidación de los bienes mal habidos; mientras esta liquidación no se realice, y para cubrir lo que faltare, se hará uso del crédito interno".

El primer y tercer puntos están destinados a tranquilizar los senti-

mientos nacionalistas, mientras que el segundo establece la misma variante –contratos de prestación de servicios– que preparó la entrega bajo el peronismo. Esta obertura es reiterada en diversas declaraciones públicas de Prebisch. En Chile sostiene "que la Argentina debe seguir con su tradicional política de conservar esas operaciones para el Estado". No cree que su recomendación de que ferrocarriles y petróleo sigan siendo explotados por el Estado desaliente a los intereses extranjeros, "ya que hay muchos países que dan amplias garantías a las inversiones privadas y el Estado mantiene la explotación de este tipo de actividades. Tal es el caso de México". Admite que si la experiencia demuestra que el país no está en condiciones de elevar por sí mismo su producción petrolera, podrán contratarse servicios en el extranjero, "pero resguardando los intereses nacionales". Desde ya "hay varias fórmulas muy interesantes para obtener fondos que han sido ofrecidas al gobierno argentino" (*La Prensa,* 5 y 29 de febrero de 1956; *La Nación,* 11 de marzo de 1956). Tales insinuaciones son reiteradas por el presidente Aramburu, que en declaraciones a la United Press no excluye la posibilidad de entrar en negociaciones con empresas o personas que quieran contribuir al desarrollo del petróleo, cuidando siempre de preservar los principios esenciales de la soberanía nacional (*La Prensa,* 3 de febrero de 1956).

La "Revolución Libertadora" y su gobierno hicieron de las proclamas moralizadoras y de las promesas de investigar y sancionar a fondo los negociados del peronismo un gran recurso de la retórica oficial. Qué efectividad tuvieron esas promesas, sobre todo en lo que a consorcios imperialistas se refiere, ya se vio en el caso de negociados como el contrato de Kaiser, y de nuevo en cuanto a la CADE (Compañía Argentina de Electricidad). En materia de petróleo las cosas no fueron mejor. La honestidad de las personas designadas para investigar YPF se estrelló contra una silenciosa pero efectiva conspiración destinada a frustrar la labor esclarecedora, conspiración que desde dentro y desde fuera de YPF actuó interponiendo obstáculos, escamoteando elementos de juicio, ocultando o desalentando posibles testigos, y planteando cuestiones jerárquicas, investigaciones inútiles o secundarias y otras maniobras de diversión.

En vano pidió la Liga Republicana al contralmirante McLean, presidente de la Comisión Nacional de Investigaciones, la amplia investigación del contrato California, sobre todo qué capitales representa la Compañía, quiénes son sus accionistas del país, dónde y cuándo fue concebido el contrato, afirmando: ". . . el ataque no ha cesado, sino momentáneamente. Vivimos apenas una tregua" (*Clarín,*

27 enero 1956). Los investigadores de YPF se vieron obligados a dedicar su atención a problemas tan "urgentes" como la determinación del origen de la nafta empleada en la quema de iglesias; y a la postre debieron renunciar, desalentados. El propio McLean constata en general que desde el comienzo de la Comisión N. de Investigaciones "hemos tropezado con una sensible resistencia opuesta, como era previsible, por los intereses que temían la indiscreta mirada del investigador. . . El poderoso señor que es Don Dinero. . . disparó dardos envenenados contra la Comisión Nacional de Investigaciones, porque allí estuvo el mayor peligro para su poder. Cuando la intriga, la soberbia o el soborno no puedieron vencer la resistencia del carácter y de la austeridad, Don Dinero consiguió apagar la luz que empezaba a alumbrar los nidos del mal. . . De acuerdo con el decreto 6132, la Comisión Nacional de Investigaciones pone hoy fin a sus actividades. No habíamos terminado aún totalmente la misión que nos fuera encomendada; muchos de nuestros colaboradores se hallaban en plena labor y todavía frente a una selva de irregularidades que abarcan todos los ámbitos de la actividad administrativa del régimen dispuesto" (*La Prensa,* 17 de abril y 16 de junio de 1956).

Finalmente, el gobierno da a las compañías petroleras la gran satisfacción de derogar una Constitución que contenía el grave pecado del artículo 40. Esta disposición, aunque su alcance fuera limitado, implicaba de todos modos la posibilidad de tomar medidas más avanzadas o de declarar inconstitucional una concesión de petróleo a empresas extranjeras. "El retorno a la Constitución de 1953 llevará tranquilidad a las compañías mineras que giran con capital extranjero, asegurándoles nuevamente que el país respetará sus labores y sus minas. En base a esa seguridad es que auguramos el auge de la minería argentina, demorada y postergada por el retraimiento de los capitales foráneos. . ." (*El Economista,* 5 de mayo de 1956).

Esta derogación plantea una gama de problemas relacionados con el régimen jurídico minero, ya que en base a la Constitución de 1949 el gobierno peronista había asumido la jurisdicción minera, celebrando convenios financieros con las provincias e instituido reservas (Oscar Rius, *La proclama del 27 de abril y la jurisdicción minera,* en "La Nación", 23 de junio de 1956). Cierto es que el P. E. instruye a los interventores de provincias para que no se acuerden permisos de exploración ni concesiones de explotación de petróleo e hidrocarburos a particulares, reservando exclusivamente derechos a favor de YPF. Pero se trata de una reserva por decreto, carente de amparo constitucional, y que puede ser dejada sin efecto en cualquier momento por

otro decreto. Si así ocurriera, los interventores federales de provincias —una de las cuales, Mendoza, ha reasumido el domino y autoridad jurisdiccional sobre los yacimientos mineros de su territorio—, amparados en la Constitución de 1853 y en el código minero, no limitado ahora por su art. 40, podrían entregar el petróleo bajo su jurisdicción a cualquier empresa extranjera.

F. *Plan teórico*

¿Qué plan ofrece, el Gobierno Provisional para resolver el problema?

El Gobierno Provisional afirma que "la República tiene en petróleo posibilidades suficientes como para eliminar completamente el déficit entre la producción nacional y la demanda, si se realizan las obras indispensables para aprovechar esa riqueza. Ya para 1959 se podría contar con progresos de gran importancia y para 1960-61 se podría lograr el autoabastecimiento total" (*La Nación,* 22 febrero 1956). Las obras a realizar para ello son: el gasoducto de Campo Durán a Buenos Aires, el oleoducto de Campo Durán a San Lorenzo, el oleoducto de Mendoza a San Lorenzo, plantas de elaboración en Campo Durán, ampliación de la destilería en Luján de Cuyo, destilería en Gran Buenos Aires, plan de lubricantes, construcción de plantas de almacenamiento y distribución, contratos de perforación de pozos y adquisición de equipos y otros elementos. El costo total de todo ello alcanzaría a 250 millones de dólares y 3,000 millones de pesos.

El gobierno afirma en principio que "estas obras deben realizarse por intermedio de Y. P. F., convenientemente estructurada y dotada de todos los medios necesarios y con la autarquía imprescindible para poder actuar con rapidez y con eficiencia".

En cuanto a la financiación de las obras planeadas, se empieza por descartar en principio lo que signifique "entregar la riqueza petrolífera argentina". Pero se dice también —por boca de Alsogaray— que aunque supusiéramos que el campo puede producir divisas, tendríamos que esperar a que esto se produjera y acumularlas en cantidad suficiente para ir adelante: "Si el país espera conseguir su autocapitalización en divisas, este oleoducto no lo construiremos por largo tiempo" (*La Nación,* 8 marzo 1956).

El gobierno admite entonces varias posibilidades. Una, el empréstito externo, si bien Alsogaray aclara que no cree que "para petróleo nos den un dólar" ni el Banco de Exportación e Importación, ni el Banco Mundial. No obstante, el consejero Américo Chioli (Partido

Socialista) declara en la Junta Consultiva que los partidos concuerdan en que en este momento no hay otra medida que pedir una ayuda al extranjero y admitir como única solución un empréstito, aunque sin referirse a las condiciones que normalmente exige el imperialismo por estas ayudas.

Otras posibilidad admitida es la autofinanciación, a pagar con la economía de divisas —175 millones de dólares al año— lo que es solución posterior, condicionada como está al logro de medios para ejecutar obras que ahorren divisas. En tercer lugar, "si ello fuera necesario, el empleo de parte de nuestras escasas reservas de oro".

Finalmente, ya en los primeros meses de 1956 se presentan ofrecimientos de compañías extranjeras para realizar perforaciones sobre la base de convenios de prestación de servicios o locación de obra, formas contempladas inicialmente por el peronismo al comenzar su entendimiento con los trusts petroleros. Se reciben también ofrecimientos de financiación en divisas, de financiación y construcción de algunas de las obras proyectadas suministrando materiales y equipos y ofertas simplemente de materiales y equipos con pago diferido para la realización de dichas obras. El general Intzaurgarat declara que no se descarta la posibilidad de aplicar también la "contratación de obras", encomendando a empresas privadas, que aportarían materiales y dirección técnica, la ejecución de pozos, en los sitios y en las profundidades que determine YPF, y en pagos fijados por contrato (*La Nación,* 21 abril 1956).

Se da de hecho por sentada la incapacidad de la empresa estatal YPF y de los propios capitales argentinos para realizar las obras necesarias. "Las circunstancias lamentables de nuestra economía actual hace que debamos afrontar ese plan, indispensable para nuestra economía futura, sin disponer de divisas. A eso se debe que la primera etapa de nuestro plan de reactivación sea un llamado internacional dando a conocer el mismo e invitando a presentar proyectos de financiación para el próximo 15 de mayo. El capital se arriesga difícilmente, pero se lo encuentra dispuesto a invertirse en empresas con perspectivas económicas de base firme y seriamente estudiadas. Por eso es que confiamos en el resultado" (General Intzaurgarat, *La Nación* 21 abril 1956).

Como consecuencia, en marzo de 1956, y como paso previo de una eventual licitación cuyas condiciones se irían preparando, YPF invita a empresas extranjeras que deseen participar en el plan de reactivación petrolera a ratificar sus anteriores propuestas o a formular otras nuevas antes del 15 de mayo de 1956. A partir de esa fecha,

YPF analizará las propuestas, y eventualmente llamará a licitación entre las firmas que hayan manifestado su interés y que réunan suficientes garantías técnicas y financieras, acreditando experiencia en importantes trabajos similares. ¿Y qué otras que las empresas vinculadas al cartel del petróleo estarían en inmejorables condiciones de reunir todos estos requisitos? Por otra parte, este plan amenaza cumplirse para las calendas griegas. "Si se sigue el camino indicado –anota Adolfo Silenzi de Stagni–, dudo que el programa concluirá en tres años, como se afirma. Veamos las etapas previas a la adjudicación: 1o) Plazo hasta el 15 de mayo para la presentación de las propuestas; 2o) Plazo para el estudio de las propuestas para una eventual licitación; 3o) Plazo para el llamado a licitación; 4o) Plazo para el estudio y adjudicación de las obras; 5o) Plazo para la iniciación de las obras" (*Propósitos,* 26 de marzo de 1956).

El gobierno advierte que no se considerarán ofrecimientos que comporten el otorgamiento de concesiones, el pago en petróleo o cualquier otro sistema de retribución que no sea simplemente la amortización normal de los préstamos recibidos. Pero es bueno recordar que en las negociaciones entre los trusts petroleros y la burguesía de un país semicolonial, de economía deteriorada y deficitaria en energía y en muchos otros aspectos, son los primeros quienes tienen la última palabra.

G. *El plan real*

Esta postura del gobierno provisional no es manifestación de un nacionalismo progresista y democrático. Es parte de una transición políticamente conveniente hacia un entendimiento más profundo y menos defendible con el imperialismo, que se descuenta ya como inevitable. Así lo demuestran signos cada vez más numerosos y elocuentes.

En las declaraciones oficiales hay, ante todo, singulares oscuridades y contradicciones. Así, Prebisch primero, y Alsogaray después, asegurán que el país estará en condiciones de obtener su total autoabastecimiento de petróleo hacia 1960/1961, pero se fija para la misma época una meta de producción de 10.000.000 de toneladas anuales, cifra que representa el consumo anual de 1956, y que para la fecha-meta habría subido ya por lo menos a 17.000.000, aproximadamente, con lo que se volvería a estar muy lejos del autoabastecimiento.

De la contradicción planteada –que Alsogaray reconoce en su discurso del 8 de mayo de 1956, y de otros hechos se deducen varias

cosas. El programa del Gobierno Provisional no lograría el autoabastecimiento de petróleo para 1960, y aquél duda de la posibilidad de obtenerlo por sus propias fuerzas y de acuerdo a las promesas nacionalistas proclamadas hasta el momento. Ello es así a pesar de que —según se dice oficialmente— las reservas comprobadas bastarían para aumentar la producción a niveles superiores a los programados, siempre que se aumente la inversión propuesta. Inexplicablemente, esta inversión es mantenida a niveles insuficientes (250 millones de dólares y 3,700 millones de pesos).

Se deja entrever por el propio Alsogaray en el discurso del 8 de mayo de 1956 la posibilidad de soluciones nada nacionalistas. La cuestión del aumento de la producción más allá de lo establecido en los planes inmediatos de YPF hasta alcanzar el autoabastecimiento "está actualmente a estudio, mientras se adelantan las realizaciones sobre el plan inmediato, y es propósito del Ministerio informar próximamente a la opinión pública sobre dicha cuestión, porque en materia de petróleo nada puede hacer el gobierno que salga de los cauces de rutina sin contar con un fuerte apoyo de la opinión pública". Evidentemente, sólo puede tratarse de algo muy distinto a lo prometido, y susceptible de encontrar resistencia en la opinión pública, una solución que amplíe la intervención de las empresas privadas extranjeras en la explotación del petróleo nacional. Así lo permiten suponer otros párrafos del mismo discurso. Ante todo, aquéllos en que se pide al pueblo que se desprenda "de muchos slogans y de muchas prevenciones que actúan perniciosamente sobre la opinión pública" y "del absurdo nacionalismo con su actitud soberbia e irresponsable frente a la colaboración extranjera"; aquéllos en que plantea la necesidad de "estimular por todos los medios posibles la intervención de empresas privadas en el desarrollo de nuestros recursos naturales", y en que subraya el "drama" actual de técnicos, profesionales y capitales argentinos, que no pueden actuar en petróleo, gas, carbón, electricidad y servicios públicos sin ser empleados por el Estado o emigrar a otro país. La solución tácitamente sugerida sería dar más posibilidades en empresas privadas cuya esfera de acción debería a su vez ser extendida a dichos rubros críticos.

A estos hechos y sugerencias programáticas de transición se unen otros tanto o más significativos. No sólo no se le proporciona a YPF los recursos financieros indispensables para trabajar por el pronto logro del autoabastecimiento. Tampoco se ha hecho nada hasta principios de 1958 por el otorgamiento a la empresa fiscal de su autarquía, de que ha carecido, y cuya falta contribuyó poderosamente al rápido

deterioro de su eficiencia y capacidad de progreso. La devolución a YPF de su plena autarquía fue prometida hasta el cansancio por los más altos personajes del Gobierno Provisional. Un proyecto de régimen autárquico elaborado por la misma YPF pasó a la firma del presidente Aramburu el 28 de diciembre de 1955.

"Pero —afirma Adolfo Silenzi de Stagni— funcionarios del Ministerio, no sé si por cuenta propia o recibiendo órdenes superiores, se han permitido devolver el aludido expediente reclamado a Y. P. F. que delimite las zonas donde piensa trabajar en forma exclusiva, lo que hace suponer que existen otras —por lo menos en el pensamiento de dichos funcionarios— que serán concedidas a las gigantescas empresas privadas que actúan en esta industria" (*Propósitos,* 26 de marzo de 1956).

Por su parte, el dirigente radical Ernesto Sanmartino expresó, en discurso del 1o. de julio de 1956, que influencias poderosas impiden que se otorgue autarquía a YPF y obstaculizan la declaración de nulidad de las concesiones a la CADE (*La Prensa,* 2 de julio de 1956).

"Según versiones filtradas a través de cierta antecámara ministerial, estaría a estudio un proyecto que, reservando a Y.P.F. la extracción, exploración y transporte del petróleo, confiaría su almacenaje y comercialización a las empresas privadas, que así pondrían su experiencia organizativa y sus capitales "al servicio del país". La pieza maestra del plan estaría representada por el nuevo papel que protagonizaría el Automóvil Club Argentino (hoy cáncer de Y.P.F.), uno de cuyos dirigentes, no obstante su condición de intervenido, había llegado a ser el principal asesor del ex-ministro de Industria (*Qué. . . ,* 26 de junio de 1956).

La complacencia del Gobierno Provisional hacia los consorcios de la energía se ha ejemplificado asimismo en la cuestión de los trusts eléctricos. En abril de 1956 los miembros de la Junta Consultiva coinciden en su mayor parte en la conveniencia de dar por caducas las concesiones de la CADE y de la CIADE, procediendo a su nacionalización, a cuyo efecto se elevaron los antecedentes al Ejecutivo. Pero el hombre propone y. . . el trust SOFINA dispone. Este poderoso consorcio internacional, en el cual existen intereses clericales, y al que pertenece la CADE, lanza de inmediato una campaña de propaganda y presiones, incluso contactos directos en Buenos Aires entre altos personajes del consorcio y del gobierno. La actividad del consorcio es tan enérgica e insolente, que hasta órganos nada predispuestos a criticar en serio la gestión del Gobierno Provisional no pueden menos que hacerse eco de su existencia. En definitiva, la cues-

tión CADE-CIADE sigue sin resolver, el informe Rodríguez Conde permanece inédito, y el gobierno estudia "en un ambiente de buena voluntad" el problema de las propiedades de la American and Foreign Power.[19]

Para encubrir la postergación de la decisión sobre escándalo tan notorio se pretende realizar una maniobra diversionista, que consistiría en "reemplazar el capital extranjero, paulatinamente, por capital argentino, con el consentimiento de las compañías y sin ninguna de las formas de expropiación". Esta solución aparentemente honesta y nacionalista permitiría a los capitales de la SOFINA y de otros consorcios salir con todos los honores por una puerta y entrar por otra, pasar la tormenta sin perjuicios serios y mantener su control decisivo sobre la energía eléctrica.[20]

H. *Otra vez la entrega*

Todo indica pues a principios de 1958 que en materia energética también se marcha hacia un entendimiento creciente con el imperialismo, especialmente con su hegemónico sector norteamericano. Las presiones en favor de la entrega del petróleo se multiplican y vigorizan particularmente desde diversos ángulos en 1956. Eustaquio Méndez Delfino (Junata Asesora Honoraria de Economía y Finanzas) declara que "los capitales extranjeros podrán hallar buenas ocasiones de inversión en diversos sectores (de la economía argentina), por ejemplo en los ferrocarriles, instalaciones industriales, petróleo, y más generalmente en las fuentes de energía' . (*Clarín*, 21 junio 1956). El presidente de la Academia de Ciencias Económicas, doctor Alfredo Labougle, sostiene que para incrementar la producción de petróleo es necesario, a la vez que fortalecer a YPF, llamar a "cooperar al capital particular, si ello fuere necesario" (*La Prensa*, 30 junio 1956).

La tendencia al entendimiento con los monopolios del petróleo que vemos delinearse implica asimismo postergar o suprimir las posibilidades de diversificación de las relaciones económicas internacionales v.gr. en relación al bloque soviético y a los países subdesarrollados.

La presión norteamericana se vuelve abierta. El órgano de la Cámara de Comercio de los EE.UU. en la República Argentina afirma, en mayo de 1956, que el modo probablemente más rápido para atraer

19 *La Nación*, 25 y 26 abril 1956; *La Vanguardia*, 24 de mayo 1956; *Qué. . .*, 26 de junio 1956; *The Economist*, 12 de mayo de 1956, pp. 641 y 642; *La Prensa*, 17 de abril de 1956.

20 *La Prensa*, 19,22 y 23 junio 1956.

los capitales extranjeros, que juzga indispensables para la recuperación argentina, sería dar entrada a los mismos en los yacimientos petrolíferos nacionales (*Comments on Argentine Trade*, mayo de 1956, p. 39). Y por su parte, el embajador de EE.UU., Willard L. Beailac, declara en Córdoba el 21 de julio de 1956 que la superación de la actual crisis en las explotaciones argentinas de petróleo, energía y transporte "puede ser resuelta con la inversión de capitales extranjeros, que el gobierno podrá decidir. Hay que tratar –señaló– de atraer esos capitales, ya que no hay dudas de que esa política acelerará el proceso de recuperación económica del país" (*La Prensa*, 22 de julio de 1956).

Fase culminante de este proceso son las negociaciones entabladas por la misión argentina enviada a Washington a fines de junio de 1956. ¿Qué tipo de ayuda para la explotación del petróleo podría esperarse de EE.UU. como resultado de estas negociaciones? Difícilmente la proporcionarán los organismos oficiales norteamericanos: "La explotación de los yacimientos petrolíferos en el exterior –advierte un despacho de Washington– ha sido casi siempre función de las compañías petroleras y de otros capitales privados. Los técnicos en Washington ignoran las medidas que la Argentina se propondría adoptar para aumentar la producción de combustibles, pero desde el punto de vista político norteamericano esas actividades ofrecen un campo más propicio para la cooperación del Banco Mundial que de los organismos oficiales de la Unión" (*La Prensa*, 26 junio 1956). Pero tampoco es probable que esté dispuesto a cooperar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, ya que "para EE.UU., mayor accionista del Banco, sólo deben ocuparse de petróleo los intereses privados. En consecuencia, no es de allí de donde nuestro país va a sacar los dólares que necesita para impulsar su producción petrolera" (*Clarín*, 23 de abril de 1956; *La Nación*, 10 y 25 de julio de 1956).

Para "desarrollar" el petróleo sólo quedarían pues disponibles los capitales privados norteamericanos, es decir los monopolios. Pero éstos no están dispuestos a arriesgar así como así sus recursos. Existe en realidad un complejo condicionamiento recíproco entre la actitud del gobierno argentino ante las inversiones norteamericanas en la economía argentina y en su petróleo, por una parte, y los monopolios y el gobierno de EE.UU. por la otra. Los trusts petroleros invertirán en la Argentina siempre que se les entregue efectivamente los yacimientos nacionales y se cree un ambiente general favorable a su acción. Por su parte, el gobierno de EE.UU., fuertemente influido

por los trusts petroleros, y otros grupos monopolistas vinculados de mil modos con aquéllos, sólo propiciarán o realizarán inversiones importantes de cualquier índole en la Argentina si el Gobierno Provisional —o quien le siga— cree condiciones generales favorables a los grupos inversores norteamericanos, inclusive y sobre todo en materia de petróleo, material de tremenda importancia económica y militar cuya entrega liquidaría una limitación muy molesta al libre juego de los capitales extranjeros.

No puede olvidarse a este respecto algunos hechos significativos. Según noticia que habría aparecido en la *Hanson Latin American Letter,* influyente informativo de las grandes empresas norteamericanas, entre febrero y mayo de 1955, el cártel del petróleo habría garantizado la operación en virtud de la cual se otorgó al gobierno peronista el préstamo destinado a la planta siderúrgica, luego transferido al Gobierno Provisional, y esta actitud por la cual se pagó el precio del Contrato California y de los que le habrían seguido, exige luego alguna nueva o similar versión de la complacencia de la última época peronista. Por otra parte, mientras la burguesía argentina y sus representantes políticos se enfrentan a urgentes, angustiosos problemas, los monopolios no dependen del petróleo argentino —por importante que les resulte obtener su control— para el desarrollo normal de su política, por lo que es aquélla quien debe en última instancia pero a corto plazo, ceder y conceder lo que sea necesario.

En síntesis: para obtener ayuda del gobierno y de los monopolios de EE.UU., tanto en general como en lo referente al petróleo, la burguesía argentina y quienes la representen en el Estado, deben ir concediendo la explotación de los yacimientos argentinos en los términos que se le exija, a la vez que crear toda clase de condiciones favorables.

Dichas condiciones son en general hacia 1956 —además de las ya mencionadas— las siguientes:

1) Reparación de los actos del gobierno peronista que hayan afectado a intereses norteamericanos: devolución de empresas expropiadas y mejoramiento de las que no lo fueron —por ejemplo la American and Foreign Power; libre remisión en condiciones razonablemente favorables de utilidades; reducción de impuestos, cargas sociales, salarios reales.

2) Seguridades para los inversionistas de que podrán iniciar negocios o instalar sus industrias sin posteriores dificultades cambiarias que imposibiliten la importación de equipos y repuestos y la remisión de utilidades; "de que no se aplicarán medidas discriminatorias en razón

de la nacionalidad del capital y de que las aspiraciones nacionalistas de determinados grupos no se concretarán en expropiaciones puramente políticas o en verdaderos despojos".

3) Supresión de todo factor de inestabilidad económica y política que impida "al posible inversionista prever el trato que se le dispensará a la empresa privada y al capital en el futuro"; v.gr. sindicalismo obrero más o menos vigoroso, aparición o fortalecimiento de tendencias de izquierda, "hechos y declaraciones emanados de órganos y políticos ajenos al gobierno que demuestren la existencia de tendencias nacionalistas y fuertemente estatistas".

El gobierno provisional y los partidos que se identifican con su gestión multiplican sus pruebas de buena voluntad para demostrar que existen y se mantendrán todos estos requisitos.

"En Nueva York –dice un despacho del 7 de julio de 1956– las autoridades argentinas han cumplido una excelente labor en asegurar a los círculos comerciales que el gobierno de ese país es tan sólido como una roca; que los recientes disturbios fueron la obra de elementos descontentos del fallido régimen de Perón, y que el gobierno de Aramburu ofrece ahora el máximo de seguridad a cualquier institución comercial o inversionista privado que desee colaborar en el fomento de los enormes recursos naturales del país, donde las recompensas a las inversiones son grandes y sin riesgos, ya que median garantías de toda índole". Y el dirigente radical Crisólogo Larralde, declara en Nueva York el 24 de junio de 1956: en la Argentina "hay abundancia de oportunidades para los inversionistas extranjeros que deseen contribuir al desarrollo de nuestra economía. Necesitamos el concurso de los norteamericanos para incrementar el rendimiento del país y crear ocupación. Dentro de normas de respeto mutuo, las inversiones norteamericanas podrían proporcionar a quienes la hicieran grandes beneficios. Unas relaciones económicas activas entre la Argentina y los Estados Unidos determinarían también un mejor entendimiento político" (*La Prensa* 22 de mayo de 1956; *La Nación*, 24 y 25 de junio, y 8 de julio de 1956).

Este proceso de entrega es gradual y contradictorio, ya que en el mismo influyen: el contraataque competitivo del capital británico; las dificultades para intensificar el comercio entre EE.UU. y la Argentina por la coincidencia de rubros importantes de su producción exportable; las exigencias abrumadoras y casi insoportables de gobiernos y grupos privados norteamericanos, el peligro político que representaría una entrega demasido abierta y rápida después de un alzamiento contra Perón en nombre, entre otras cosas, de la soberanía amenaza-

da. Pero ese proceso no deja por ello de ser inevitable. En el petróleo como en los demás aspectos de la realidad argentina comienza o se acelera desde 1955 una nueva y decisiva fase de la penetración externa.

Una política favorable a las empresas extranjeras requiere además una solución institucionalizada y estable a la crisis política argentina. La tarea es asumida y ejecutada por el nuevo presidente Arturo Frondizi, jefe de una de las dos alas en que se escinde el Partido Radical, electo, en 1958 con la contribución electoral masiva que le otorga el general Juan D. Perón. En la elaboración de su imagen pública desempeñó un papel central la persistente prédica en favor del nacionalismo petrolero, cuyos objetivos son abandonados desde el ejercicio de la presidencia. La investigación del papel que el petróleo desempeña en la transición del Gobierno Provisional de la "Revolución Libertadora" a la presidencia de Arturo Frondizi está todavía por hacerse.

CAPITULO VI

PETROLEO, ESTADO Y DESARROLLO

Los países que se convierten en grandes productores y exportadores de petróleo, se sienten entusiasmados y hasta deslumbrados. La disponibilidad de este recurso altamente crítico parece exorcizar los espectros del atraso, la dependencia y el caos; promete la riqueza y el poder, el bienestar y la independencia. La bendición es sin embargo más compleja y contradictoria de lo que se supone para países en vías de desarrollo. Los beneficios van acompañados de problemas y peligros; pueden encontrar límites, desaprovecharse o perderse; ser usufructuados por fuerzas ajenas u hostiles al respectivo país, a su Estado y a su pueblo.

Los países que hoy ingresan el club exclusivo de grandes productores y exportadores de petróleo pueden gozar una ventaja que proviene de su tardía incorporación. Se trata de la posibilidad de conocer y evaluar críticamente la experiencia de los países que accedieron a esta situación en un momento anterior, para aprovechar mejor las ventajas, y eludir opciones engañosas, peligros y catástrofes. El estudio comparativo del impacto del petróleo en países en desarrollo, en diferentes momentos históricos, el esfuerzo por una sociología integral del petróleo, adquieren una relevancia teórica y práctica para países que franquean hoy los umbrales de la prosperidad petrolera.

1. *La dimensión internacional*

El petróleo ha sido y sigue siendo un fenómeno internacional. Emerge y avanza, adquiere una importancia decisiva, en el contexto histórico contemporáneo cada vez más condicionado y determinado por fenómenos internacionales en su esencia y su desarrollo, sus caracteres y sus proyecciones: la segunda revolución industrial y cien-

tífica, el monopolio, el imperialismo, la concentración del poder mundial.[1]

Por razones que entrelazan caracteres y tendencias estructurales del mundo contemporáneo y características específicas del petróleo, éste es sometido cada vez más a controles centralizados y restrictivos, ya sea de tipo privado (compañías, cártel mundial), o de tipo estatal (URSS, otros países del Tercer Mundo, OPEP).

Desde los años 1920 aproximadamente, siete compañías –las denominadas hoy EXXON, Gulf, Texaco, Movil, Socal, British Petroleum, Royal Dutch-Shell– cinco norteamericanas, una británica, una anglo-holandesa, se apoderan de lo más importante del petróleo mundial. Corporaciones gigantescas, las mayores de la historia, compiten entre sí pero constituyen cada vez más un cártel mundial.[2]

Cada una de las llamadas *Siete Hermanas* se ha desarrollado como compañía petrolera integrada, que posee y controla su producción, su transporte, su distribución, su comercialización y financiamiento, y se vuelve así autosuficiente por integración mundial. En conjunto, las siete controlan el 76% de la producción de petróleo fuera de Estados Unidos y del bloque soviético; todas las refinerías extranjeras; las patentes y la tecnología de refinación. Se reparten los mercados y comparten oleoductos y tanques en todo el planeta; regulan los precios. Con los gigantescos beneficios autofinancian sus exploraciones y redes de transporte, sus refinerías y estaciones de expendio; su expansión en petroquímica, carbón, energía nuclear, plásticos, fertilizantes, medicamentos, y las innovaciones tecnológicas que requieren. Sus ingresos son mayores que los de muchos países donde operan, y sus flotas superan el tonelaje de cualquier otra.

Ello implica la acumulación de las ventajas de la dimensión y de la complejidad, la organización, la experiencia y la capacidad experta; los recursos y los aparatos; la envergadura de acción. Las Siete llegan a disponer de algo que se parece a un gobierno propio. Sus directores viven y trabajan en un mundo privado y autocontenido; se integran en juntas que encabezan burocracias gigantescas, disponen de recur-

1 Ver entre otros: Georges Friedmann, *La crisis del progreso,* Editorial Laia, Barcelona, 1977; David S. Landes, *L'Europe technicienne –Révolution technique et libre essor industriel en Europe Occidental de 1750 à nos jours,* N.R.F.–Editions Gallimard, Paris, 1975.

2 Ver: U.S.A. Senate Small Business Committee, *The Staff Report on the International Petroleum Cartel,* Washington D.C., 1952 U.S.A. Subcommittee on Multinational Corporations, *The International Petroleum Cartel, the Iranian Consortium and U.S. National Security,* 1974; John M. Blair, *The Control of Oil,* Vintage Books-Random Hous New York, 1978; Anthony Sampson, *The Seven Sisters –The Great Oil Companies and the World They Shaped,* Bantam Books, New York, 1976.

sos inigualados para la planificación y la ejecución de operaciones gigantescas que abarcan naciones y regiones completas y al mundo entero. Juntas y burocracias se autoeligen y autoperpetúan, y logran una considerable autonomía de sus accionistas, de sus países y gobiernos, y de otras naciones.

La temprana transnacionalización de estas empresas permite que sus directores se ubiquen en una tierra de nadie, entre gobiernos, grupos y problemas del respectivo país y los de los otros países y el mundo. Logran un aislamiento relativo de sus presiones, una apariencia de neutralidad y de intermediación entre las naciones. Tienden a colocarse fuera y sobre toda autoridad o regulación, nacional e internacional, no responsables ante ningún cuerpo que juzgue y sancione su actuación, incontrolables y desafiantes frente a gobiernos e instituciones.[3]

Estas características de las Siete Grandes se proyectan y refuerzan en y por su cartelización, sobre todo desde el trascedental Acuerdo de Achnacarry (1928). Desde fines de los años 1940, la era del cártel del petróleo pasa a ser –según J. Blair– la era de la interdependencia oligopólica. Desde la formación del nuevo consorcio para la explotación del petróleo iranio en 1954 que sigue a la caída de Mossadegh, las Siete Hermanas se entrelazan cada vez más en empresas comunes y consorcios interrelacionados; en la comunidad de oportunidades y de limitaciones para su crecimiento; en la capacidad y eficacia mayores para regular –mediante acuerdos secretos o entendimientos instintivos a partir de premisas y prácticas compartidas– la producción, el mercado y los precios.

Por sí mismas y por su cartelización, las Siete van desarrollando una extraordinaria capacidad política frente a sus gobiernos y frente a los de otros países productores y consumidores. Los gobiernos de los Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países capitalistas avanzados, consideran indispensables a las empresas del Cártel. Ellas aseguran el abastecimiento de un producto esencial. Combinan sus actividades específicas con el servicio de la política exterior de los respectivos gobiernos frente a los países productores. Actúan como intermediarios y amortiguadores entre los países productores y los países consumidores. Contribuyen a la lucha contra la URSS y su

[3] Ver Harvey O'Connor, *El Imperio del Petróleo,* Editorial América Nueva, México, 1956; H. O'Connor, *La Crisis Mundial del Petróleo* Editorial Platina, Buenos Aires, 1963; J.E. Hartshorn, *Oil Companie and Governments-An Account of the International Oil Industry in its Political Environment,* Faber and Faber, London, 1962; Peter R. Odell, *Oiland World Power Background to Oil Crisis,* Pelican Books, 4th Edition, 1975.

bloque, y contra las tendencias nacional— populistas y socializantes en el "Tercer Mundo". Combinan así sus objetivos de acumulación y rentabilidad con los de interés, seguridad y defensa nacional de sus metrópolis. Los gobiernos occidentales abdican en favor de las empresas del cártel una parte considerable de sus responsabilidades, poderes y funciones en cuanto a la energía, a la política y a la diplomacia. Aquéllas son dejadas a las compañías que actúan de acuerdo a sus intereses particulares (con frecuencia contra los intereses nacionales y las exigencias de seguridad y defensa) y a un círculo restringido de políticos y funcionarios gubernamentales. Las compañías del cártel hacen política y diplomacia por su cuenta; desarrollan una mezcla peligrosa de petróleo y política, en lo nacional y en lo internacional.[4]

Cabe destacar sin embargo que las empresas del cártel han sido menos trasnacionales y menos independientes de sus Estados de lo que ellas piensan o pretenden. Nunca han podido prescindir de sus bases nacionales en EE.UU. ni en Gran Bretaña, ni de una mayoría de accionistas del mismo origen, ni liberarse de la coacción del logro de beneficios para un destino finalmente doméstico. Toda vez que las Siete del Cártel se han encontrado en graves dificultades, han clamado por el apoyo de sus gobiernos, y éstos han intervenido en momentos decisivos, para el rescate, para imprimir a las empresas reorientaciones en la estructura y funcionamiento de la industria, y para impulsarlas al aprovechamiento de nuevas oportunidades.

Para políticos, gobernantes y administradores de los países productores y exportadores de petróleo, las empresas del Cártel aparecen largo tiempo como más grandes e imponentes que los Estados occidentales de origen. Irresistibles en su poder, inalcanzables en su capacidad, invulnerables y eternas, de sus decisiones depende qué países crecerán, cuánto y cómo. La explotación del petróleo abre además posibilidades fascinantes de poder y riqueza —en parte reales, en parte imaginarias— a las élites dirigentes y a las clases dominantes de los países productores y exportadores; las induce a la alianza y la complicidad con las empresas del Cártel.

Desde el comienzo de los años 1970, se acelera el ascenso —latente o emergente desde la década anterior— de una marea de conflictos

[4] Ver ops. cits. nota (3) y también Marcos Kaplan, *Petróleo, Estado y Empresas en la Argentina 1907-1922,* Síntesis Dosmil, Caracas Venezuela, 1972; M. Kaplan, *Gobierno peronista y política del petróleo en la Argentina 1946-1955,* 1a. edición Praxis, Buenos Aires, 1957; 2a. edición Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971. Ver también Capítulo V de este volumen.

y amenazas para el Cártel que éste no está en plenas condiciones de enfrentar y superar.

Por una parte, las siete empresas del cártel nunca dejaron de ser compañías comerciales, cuyo fin principal es hacer dinero. Su dirección y su alta burocracia de ingenieros y contadores se preocupan por el beneficio de corto plazo, la seguridad y la evasión de impuestos, y se ven limitados así en su visión política para la escena nacional y sobre todo para la internacional. La extensión de sus compromisos y de su masa de accionistas, las presiones y amenazas de productores independientes y de países productores-exportadores, limitan la capacidad de decisión de los directores; los vuelven temerosos y defensivos, preocupados por el *status quo,* menos adaptables, incapaces de cumplir o de aceptar todo cambio que no les sea impuesto. La disponibilidad y la capacidad de expertos y aparatos gubernamentales en los países occidentales, para formular y aplicar una política energética, han sido reducidas al mínimo por la ilusión de la eterna disponibilidad de petróleo barato y por la abdicación de funciones y poderes de los gobiernos en favor de las empresas del Cártel.

La menor aptitud de respuesta se va contraponiendo a una tendencia de largo plazo en los países productores-exportadores de petróleo (PPE): un creciente militantismo de sesgo nacionalista, populista y hasta socializante. Los PPE comparten la dependencia creciente, para su presupuesto y para su desarrollo, de un bien cuyas fluctuaciones de precios dislocan las economías. El petróleo es un recurso que se gasta y debe ser reemplazado por otro u otros, pero que está sujeto a la explotación acelerada para mantener en los países desarrollados un modelo de crecimiento irracional y un nivel de vida artificial. Hasta principios de los años 1970, mientras las reservas son abundantes en relación a las necesidades del consumo, y no existe riesgo de penuria, las relaciones de fuerza juegan en favor de los países industrializados y sus grandes sociedades petroleras, que fuerzan la baja de los precios en valor nominal y en valor real.

Se explica así el despliegue de una creciente insatisfacción con las compañías del Cártel, por su actitud dominante y explotativa; la desigualdad en el reparto de los beneficios en desmedro de los países productores, en cuanto a precios, regalías, impuestos; la mayor evidencia de los inconvenientes del sistema de concesiones; las prácticas de secreto, mendacidad y engaño. Por añadidura, los países productores-exportadores disponen ya de una nueva generación de intelectuales, técnicos y políticos, mejor formados e informados en materia de petróleo, con experiencia de relaciones con las compañías o de traba-

jo en su seno, y un arsenal de conocimientos y argumentos que provienen de las críticas formuladas contra el Cártel en los países desarrollados. Se comienza a percibir la necesidad de la unidad de gobiernos y países contra la dominación y explotación del Cártel y sus decisiones unilaterales, para arrancarle condiciones más favorables.

Los primeros avances se concretan en los acuerdos de Teherán y Trípoli de 1971, y se continúan por el impacto del cambio en el mercado de petróleo, de una situación de abundancia a otra de escasez relativa. La demanda crece más rápidamente que la producción, los precios suben, la posición negociadora de los PPE mejora. Las exigencias y logros van desde la demanda y el cumplimiento de la nacionalización, hasta la reivindicación de una participación creciente de los Estados productores que permita entrar en el complicado sistema mundial del petróleo sin desequilibrarlo y sin incurrir en las represalias del cártel y de los gobiernos occidentales. El conflicto del Medio Oriente induce a la utilización del petróleo como arma de presión, y desemboca en el embargo de 1973 que revela la debilidad y la división de las compañías del Cártel y de los gobiernos occidentales y la posibilidad de disociarlos y manipular a unas y otros. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se afirma como nuevo fenómeno, el mayor poder financiero de la historia, cártel de Estados productores, oligopolio estatal que enfrenta al oligopolio privado del Cártel.

Las compañías descubren su debilidad oculta por depender de concesiones otorgadas por un reducido número de PPE del "Tercer Mundo" cuya sumisión resultó no estar asegurada para siempre. *Hasta cierto punto,* la dependencia se invierte en favor de los países de la OPEP. Las *Siete Hermanas* pierden parte del control de precios. Sus concesiones son compartidas, ocupadas o nacionalizadas. Se las coloca en una situación intermedia, más o menos ambigua y conflictiva, entre productores y consumidores. Se ven atrapadas en una participación que las obliga a satisfacer más que antes las demandas de los PPE. Se reduce y problematiza su pretendido papel de intermediario neutral y de amortiguador benéfico, y se vuelven a vigorizar las sospechas y denuncias contra ellas por sus dudosas lealtades y por el sacrificio que imponen a los intereses económicos y políticos, de seguridad y defensa, de los países consumidores y también de los productores. Las empresas pierden además una parte de los beneficios que hasta entonces han derivado primordialmente de la producción, y deben comenzar a buscarlos en la distribución y la venta, el financiamiento y la tecnología, antes relativamente desdeñadas. (En las

dos primeras esferas es mayor el riesgo de control de los gobiernos en beneficio de sus intereses fiscales, de los consumidores y del país).

El debilitamiento del Cártel, sus empresas miembros y los Estados de los países desarrollados que les dan origen, base y apoyo, es real pero relativo y de ningún modo irreversible. Las Siete Grandes siguen siendo las mayores organizaciones globales del mundo, todavía no reemplazables por otras ni por países equivalentes. Conservan y extienden grandes intereses mundiales en petróleo, pero también en petroquímica y energías alternativas (carbón, nuclear, solar). Siguen dueñas de la asignación de las ofertas de petróleo en el balance energético global, pero ahora la cumplen también para los PPE. A éstos les proporcionan las Siete una infraestructura planetaria, mercados regulares y precios altos, a cambio de la seguridad de contratos a largo plazo que garanticen a las compañías abastecimientos de petróleo en términos preferenciales. A partir de la crisis energética de 1973, las Siete Hermanas incrementaron en escalas sin precedentes sus beneficios.

Con menos concesiones, las Siete siguen siendo fuertes; sin compromisos con países determinados; capaces de dividir a los productores, de arbitrar y reinar entre ellos; libres de coacciones para la baja de los precios; usufructuarias del control de los mercados. Para dividir y manipular a los PPE, las empresas del Cártel aprovechan la precaria unidad de aquéllos, sus luchas por el aumento de su participación particular en la demanda, su rechazo de todo conservacionismo efectivo, su falta de acuerdo sólido y duradero para la fijación de precios y la restricción de la producción.

Las siete compañías y los países de la OPEP cohabitan ahora en un *monopolio bilateral* en que unas son compradoras y los otros son vendedores. Los regímenes de participación y las empresas comúnes refuerzan el interés de ambas partes en un marco mundial ordenado y en el alza de los precios. En favor de esta nueva *cartelización bicéfala* y de los precios altos y en ascenso indefinido coinciden: a) los gobiernos de EE.UU. y de Gran Bretaña b) las 7 empresas del Cártel c) el *lobby* petrolero tejano; d) las compañías independientes; e) los banqueros y, en general, todos los sectores de Occidente que se interesan en articular el excedente de los miembros de la OPEP con la economía de los países desarrollados; f) los inversores en energías alternativas; g) los conservacionistas; h) los Estados productores-exportadores. Estos últimos, además de las razones mencionadas, saben que la seguridad y rentabilidad de sus inversiones y la estabilidad de sus regímenes y sociedades, siguen dependiendo en medida considerable de los

países industrializados, sobre todo frente a la hostilidad del resto del mundo contra el carácter parcial e insatisfactorio del nuevo cártel estatal.

Contra la cartelización bicéfala tienden a estar los países y grupos consumidores, y los gobiernos sin esperanza de alternativas, es decir, una parte del mundo desarrollado y, sobre todo, la mayoría del "Tercer Mundo" que ya constituye un "Cuarto Mundo". Esta nueva dimensión de la división del mundo entre los que tienen y los que no tienen, y el reagrupamiento de miembros de ambas categorías que ello implica, contribuye a privar de legitimidad mundial a la OPEP.

La constatación de una cierta coincidencia de intereses y comportamientos entre el Cártel y algunos países desarrollados, y los PPE, no implica afirmar la existencia ni la permanencia de una armonía de intereses ni de una sólida alianza. El Cartel y los gobiernos de algunos países desarrollados han mantenido, aunque de manera modificada, posibilidades y formas de dominación y explotación sobre los países en desarrollo que producen y exportan petróleo. Los primeros han sometido a los segundos a una estrategia de reintegración en el sistema económico mundial que mantiene o incrementa la renta petrolera para recuperarla. Los segundos, por acciones y omisiones, han posibilitado o favorecido en medida considerable –hasta el momento al menos– la realización y el éxito de tal estrategia.

La mayoría de los PPE mejora su situación a partir de la crisis de 1973-74. Cambian los regímenes de explotación, –de la concesión a diversas formas de participación y de nacionalización– e incrementan así su control sobre la producción y la exportación. Se esfuerzan por lograr una mayor disponibilidad de cuadros nacionales para la dirección y gestión de la actividad petrolera. Aprovechan la tendencia al aumento permanente de los precios e ingresos, en una coyuntura energética mundial que podría durar todavía varias décadas, y que reforzaría el poder de negociación en lo económico, lo político y lo militar. El control, en lugar de la recepción pasiva, de renta petrolera fuertemente aumentada genera un excedente considerable o cuantioso y con él un potencial de cambio. A la inversa, el excedente identificado con la renta petrolera puede ser bloqueado, desaprovechado, reciclado y recuperado por las empresas del Cartel, y por las economías y Estados de países desarrollados-consumidores.

La experiencia de la mayoría de los PPE confirma que la disponibilidad de hidrocarburos, el aumento de su producción y sus precios, de sus exportaciones e ingresos, no son en sí mismos signos o criterios de desarrollo, ni garantizan su desencadenamiento o continuidad

al margen de la existencia o no de políticas adecuadas. La falta de éstas y de otras condiciones favorables puede convertir a los elementos y efectos de la prosperidad petrolera en manifestaciones espectaculares pero efímeras de riqueza, e incluso en síntomas precursores de efectos negativos sobre el desarrollo.

El análisis de esta perspectiva obliga a considerar ante todo el papel de la dinámica externa, sin convertirla en único principio explicativo, en factor condicionante y determinante prácticamente omnipotente, y con la aceptación por el contrario del papel por lo menos igualmente decisivo de fuerzas, estructuras y procesos de tipo interno.

2. *El proyecto de los centros de poder internacional*

Ante la escasez de hidrocarburos, el alza de sus precios, sus consecuencias económico-financieras y políticas, los gobiernos y las transnacionales —las petroleras sobre todo pero también otras— de los países capitalistas desarrollados, han ido elaborando un *proyecto.* El mismo se identifica en esencia con el llamado *reciclaje,* es decir, los mecanismos y procesos de control, canalización, recuperación de los flujos del excedente petrolero, conforme a las necesidades y exigencias de la organización y funcionamiento del capitalismo mundial. El proyecto busca —o dice buscar— la coincidencia de intereses de las sociedades occidentales y de los PPE, aunque con la subordinación y sacrificio de los segundos. Para ello trata de combinar los circuitos clásicos del comercio y las instituciones financieras (existentes o a crear).[5]

El debate sobre hidrocarburos y crisis energética, el manejo de la información, la propuesta y la negociación de soluciones, se dan por parte de los gobiernos y transnacionales de los países desarrollados sobre la base y en los marcos de la aceptación de la situación anterior a 1973. Se ignora todo lo que implique alternativas, modificaciones, rupturas del orden de cosas internacional. Se rechaza toda transferencia real de riqueza y de poder a que pueda dar lugar la disponibilidad de una mayor renta petrolera por los PPE. El conflicto es a la vez económico, ideológico y político, y tiene más que ver con el control del poder que con el precio del petróleo y del gas.

Se hace una presentación deformada del problema y del diagnósti-

[5] Ver Nicolás Sarkis, *La crise de lâ energie et le prix du pétrole,* en "Le Monde Diplomatique", Paris, Mars 1979; Michel Chatelus *De la rente petrolière au développement économique: 'Hold-Up du siecle' ou nouveaux espoirs pour le Tierse Monde?,* en "Revue d'Ec *nomie Politique,* Noll, 1976.

co. Se exagera el monto y el significado de los ingresos de los PPE, cuyo aumento regular deja pronto de ser evidente, y que constituyen un porcentaje pequeño de los indicadores globales de los países desarrollados. Se imputa al precio del petróleo la inflación mundial, mientras se pasa en silencio la incidencia de los precios de productos manufacturados o agropecuarios que los países capitalistas desarrollados exportan al conjunto de los países en desarrollo. La argumentación y la propaganda de los países desarrollados separan al conjunto de los PPE del resto del "Tercer Mundo", como grupo homogéneo, parasitario e ineficiente, dotado de gigantesco poder financiero, beneficiario de una enorme transferencia de recursos en detrimento de los países consumidores.

Junto con esta operación de condicionamiento ideológico-político sobre las opiniones públicas, los gobiernos y las transnacionales de los países capitalistas avanzados inducen a los gobiernos y grupos dominantes de los PPE, para el diseño y realización de políticas y operaciones que se integran en la lógica de *recuperación por reciclaje* del excedente petrolero.

En primer lugar, se da la inversión de los fondos excedentes de los PPE en los sistemas financieros de los países capitalistas desarrollados, y en los sistemas internacionales que ellos constituyen y dominan. Se canaliza, controla y redistribuye así los ahorros de los PPE en beneficio de los principales centros de poder del capitalismo mundial.

En segundo lugar, los precios del petróleo bruto tienden a bajar en valor real. Al mismo tiempo, los precios de los productos refinados entregados al consumidor final en Europa Occidental ascienden. La parte de los ingresos de los PPE en los precios pagados por el consumidor europeo cae, mientras el fisco de los países industrializados grava fuertemente los carburantes. De este modo, el aumento inevitable de los precios del petróleo se efectúa en los países desarrollados consumidores, menos por un ajuste de los precios del bruto que por un aumento de la fiscalidad que se apropia así la mayor parte posible de la renta petrolera.[6]

En *tercer lugar,* a partir y en función de la renta petrolera incrementada, los PPE aumentan su capacidad de gasto por rápidas y crecientes importaciones de bienes, servicios y proyectos de los países capitalistas avanzados.

6 N. Sarkis, *La Crise. . . ,* cit.; Michel Chatelus, *Déséquilibres pétroliers et déséquilibres globaux: Les pays exportateurs de pétrole excédentaires et les déséquilibres de l'economie mondiale,* en "Mondes en Développement", N. 22, 1978.

Finalmente, la enorme y múltiple trascendencia del control sobre los hidrocarburos incrementa –en escalas y con proyecciones sin precedentes– la propensión de los gobiernos e intereses dominantes de los países consumidores a englobar a los PPE en su área de *reserva estratégica,* con todo lo que ello implica, incluso el derecho a la extorsión diplomática, la injerencia política interna, la intervención y ocupación militares.[7]

3. *División mundial del trabajo y mutación histórica*

La crisis energética es a la vez efecto, rasgo, con-causa y refuerzo de un proceso de instauración de una *nueva división mundial del trabajo,* a su vez parte fundamental de una gigantesca *mutación* del capitalismo en marcha desde hace décadas. Se trata de una mutación global, múltiple y compleja; a la vez económica, tecnológica, social, cultural, ideológica, política, diplomática y militar. Es una mutación de vastos alcances y de dimensión y proyección imprevisibles; insuficientemente percibida y analizada; con repercusiones en los centros capitalistas desarrollados, en los países post-revolucionarios de economía centralmente planificada, y en el llamado "Tercer Mundo".

La nueva división mundial del trabajo, la mutación en marcha, presuponen y abarcan, entre otros factores y elementos componentes, los que de modo esquemático se indican a continuación:

a) *Aceleración y profundización de la transformación estructural en los centros capitalistas desarrollados,* ante y sobre todo Estados Unidos, pero también Alemania Federal, Japón, Francia; y particularmente:

* Concentración y centralización del capital, bajo forma de *conglomerados.*

* Incesante desarrollo de las fuerzas productivas, por el uso creciente de los procesos y resultados de la *Tercera Revolución Científica y Tecnológica* (informática, automación, nuclear, genética), en el proceso productivo, mercantil y distributivo, en la cultura y la ideología, en la organización social y en la vida política.

* Elevación de la productividad del trabajo y racionalización del proceso productivo, incremento y sofisticación de la dominación y explotación de los trabajadores.

7 Ver Fred Halliday, *Iran-Dictatorship and Development,* Pelic Books, 1979, cap. 4; John Saxe-Fernández, *La dependencia estratégica y el petróleo,* en "Ciencia y Desarrollo", CONACYT, México, No. 2 septiembre-octubre 1979.

* Dificultades en las condiciones de acumulación, sobre todo por las tendencias al descenso de la tasa de ganancia, las resistencias a la explotación por las fuerzas organizadas del trabajo, los conflictos obstaculizantes de la reproducción del sistema.

* Combinación de las necesidades de consolidación y avance en los centros nacionales del capitalismo desarrollado, y de expansión en el mercado mundial.

b) *Nuevo avance de la internacionalización del capital.* Ello se da como tendencia creciente a la *transnacionalización,* que se encarna y cumple en las *Empresas Transnacionales* (ET), convertidas en fenómenos centrales de la organización y funcionamiento del capitalismo.

Es ahora a nivel mundial que tienden a constituirse y realizarse: los procesos de reproducción del capital social en su conjunto; las bases de acumulación; las principales formas de inversión; la concentración y la centralización; la distribución y escala de los sectores, ramas y unidades de la producción; la competencia entre los grandes monopolios.

La transnacionalización combina cada vez más los objetivos de la realización y de la producción de plusvalía: maximización de la ganancia a largo plazo; capacidad competitiva a escala mundial (ventajas de la producción en gran serie, de las economías de escala, del acceso y el control de los mercados, del aprovechamiento de un comercio mundial en crecimiento); acceso a recursos primarios y a reservas de mano de obra a bajo precio; en suma, producciones baratas, venta a precios altos.

En función de estos objetivos, y de la nueva división del trabajo que ellos generan e imponen, las inversiones, los flujos de recursos (financieros, tecnológicos, humanos), las unidades de producción, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran de diferentes maneras.

En las *economías capitalistas centrales,* se mantienen y desarrollan las industrias capital-intensivas, y se siguen realizando innovaciones en tecnologías sofisticadas de producción y en nuevos productos, en los sectores dinámicos y de punta (electrónica, informática, química, átomo, genética). Desde los mismos centros capitalistas se exportan a los *países subdesarrollados y dependientes,* con bajos costos de producción, las industrias básicas (textiles, automóvil, química, electrónica, astilleros, siderurgia, ciertos bienes de capital). La producción se expande horizontalmente, y se integra verticalmente (división de sus fases entre regiones y países).

c) La nueva división internacional del trabajo y la mutación histó-

rica en marcha se identifican con un *proyecto histórico* de los centros del capitalismo mundial, más y mejor dotado que los predecesores de conciencia y deliberación, de voluntad implacable y de medios múltiples para su realización. Así, por una parte, el proyecto se propone una restructuración del capitalismo avanzado y de su periferia mundial, a *cualquier precio*. La transnacionalización, a partir y a través de las E.T.N. y de los Estados de los principales países desarrollados, que se vuelve clave y principio regulador, motor y eje organizativo de la nueva división del trabajo, presupone y exige:

* Un liderazgo compartido por los altos representantes del poder corporativo y político, para la unidad del mando del sistema y el logro y uso de nuevos mecanismos de administración conjunta (v.gr. la constitución y el proyecto estratégico de la Comisión Trilateral).

* El refuerzo de la dirección centralizada y de la concentración y centralización de los resortes de poder y de los mecanismos de decisión, en particular: ciencia y tecnología, teleinformática, financiamiento y servicios (transporte, distribución), ideología y coacción etc.

* La redefinición del modelo global de organización y funcionamiento del sistema internacional y de las sociedades nacionales.

* La integración –más o menos rápida y completa– de la economía y la política mundial, en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondición y rasgo de la variante elegida de desarrollo y calificada como tal. Ello requiere una redefinición de los objetivos nacionales de cada país para su armonía funcional respecto a los objetivos globales del modelo mundial que se intenta imponer. Deben incrementarse las vinculaciones entre países, y entre sus políticas internas y externas, para la constitución de un tipo especial de Nuevo Orden Internacional de propósitos compartidos.

* Otorgamiento de un papel primordial a las ET en la estructura y dinámica internacionales y en los desarrollos nacionales, identificándoselas con una imagen de estadistas mundiales al servicio de la humanidad.

* Tendencia cada vez más intensa y perceptible a la revisión del principio de soberanía, en un sentido restrictivo de todo lo que se considera obstáculo o enemigo del proyecto de integración transnacional: las fronteras políticas, el nacionalismo económico, los Estados-Nación en sí mismos y en sus competencias y conflictos entre sí y con las ETN.

Por otra parte, el modelo implica además, en los propios centros, y sobre todo en la periferia de países capitalistas menores y de países

subdesarrollados-dependientes, una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo *concentrador y marginalizante*. El modelo tiende a privilegiar cada vez más a una minoría de actividades, sectores y ramas económicas; de clases y grupos sociales; de regiones y de países; todo ello es desmedro de las mayorías nacionales y mundiales. Multiplica y refuerza así los fenómenos de *apartheid* de hecho y o de derecho; condena a grupos, regiones y países de todo tipo a la decadencia o a la extinción más o menos abiertas y rápidas. El modelo es generador de tensiones y conflictos de una dimensión e intensidad sin precedentes; por lo mismo promueve o refuerza tendencias y procesos, movimientos y regímenes políticos, de tipo autoritario o neofascistas.

La crisis energética de la última década y de comienzos de la actual, al mismo tiempo es resultado y componente, con-causa y parte del costo, posibilidad eventual de cumplimiento de la mutación que someramente se trató de caracterizar. Esta crisis, sobre todo al nivel de los hidrocarburos, se ha dado en gran medida como reacción a los efectos que la mutación ha generado o reforzado en los PPEP. Su emergencia y avance, sin embargo, al revelar e intensificar los desequilibrios del mercado energético internacional, actuarán como señal de peligro y advertencia rigurosa al Cártel petrolero, a las otras ETN y a los Estados de sus países-base, sobre la urgente necesidad de perfeccionar y acelerar los mecanismos de reconversión de sus economías y políticas nacionales y mundiales; han inducido el aumento cuantitativo y la mejora cualitativa de sus tecnologías y aparatos productivos y de sus capacidades generales e instrumentos específicos de dominación y explotación.

Reubicada así en perspectiva histórica la dimensión internacional del impacto del petróleo en los PPEP, que se analizó en la primera parte de este trabajo, cabe recordar lo dicho al final de aquélla. La acción exógena de ET y Estados de los países desarrollados no sería ni exitosa, de no encontrar sus correlatos, sus premisas y mecanismos de operación y de refuerzo, en el seno de los propios PPEP. Cabe pues examinar ciertos aspectos fundamentales de la dimensión interna del impacto petrolero en los países en desarrollo que lo producen y exportan.

4. *La dimensión interna*

La inmensa mayoría de los PPEP, la totalidad de los miembros de la OPEP, se ubican en Asia, Africa y América Latina, se caracterizan

por ser sociedades originadas o afectadas por la constelación *atraso-dependencia-desarrollo desigual y combinado.*

1. En estos tres continentes el impacto del petróleo ha comenzado por crear o reforzar enormes desigualdades de los PPEP entre sí, y entre ellos y el resto del llamado "Tercer Mundo". Las desigualdades se dan sobre todo en términos de reparto de la población y del ingreso preveniente de los hidrocarburos; de las necesidades y capacidades de logro y absorción del financiamiento; de los destinos y resultados de la inversión. Se acentúan los desequilibrios y se profundizan los fosos entre:

a) Países productores-exportadores de baja población, excedente de renta y capitalización, incremento incontenible del gasto, despilfarro y esterilización de recursos.

b) Países productores-exportadores superpoblados, con insuficiencia de recursos y graves dificultades económicas y sociales.

c) Países subdesarrollados y dependientes, sin petróleo ni perspectivas de producirlo o comprarlo en condiciones adecuadas, que integran cada vez más un "Cuarto Mundo", último círculo del infierno para los condenados de la tierra.[8]

Esta heterogeneidad vuelve siempre difícil y a veces casi imposible la articulación de los PPEP en una alianza o bloque regional o mundial de productores, dotada de coherencia y solidaridad permanentes para la defensa de sus intereses y la imposición de soluciones favorables frente a las ET, las superpotencias y los países desarrollados. En el mismo sentido opera la multiplicación y el choque de exigencias y estrategias diferentes, de formas sociales y de procesos y regímenes políticos. Ello contribuye a generar o a reforzar las luchas (étnicas, sociales, políticas), los choques fronterizos; los golpes de Estado; los conflictos intra- e inter-regionales; las guerras civiles internacionales; la injerencia y manipulación de superpotencias y potencias menores. Divididos entre sí, poco o nada solidarios, los PPEP hacen coexistir una línea de aprovechamiento particularista y aislado de las posibilidades de explotación de una coyuntura energética favorable, con los intentos de organización en el bloque de la OPEP. Plantean reivindicaciones más económicas que políticas, para el logro de ventajas dentro del actual orden mundial, no para su superación y reemplazo. El distanciamiento o la disociación entre los PPEP, y entre ellos y el

8 Ver N. Sarkis, *Les arabes riches et les arabes pauvres,* en "Le Monde Diplomatique", Aôut 1978; M. Chatelus, *Pétrole et perspective de développement —Analyse de quelques Etats du Moyen-Orient,* en "Mondes en Développement", 1975.

resto de sus continentes y del "Tercer Mundo", generan o refuerzan la falta de coordinación entre objetivos y planes nacionales de desarrollo de cada uno, pese a las múltiples complementariedades (geográficas, demográficas, financieras, económicas), a la comunidad de destino político, y a la necesidad de luchar en común contra el atraso y la dependencia.

2. El impacto del petróleo tiende a provocar el surgimiento de un tipo de *país-pozo,* de *Estado y economía rentista, de sociedad de clientela,* y de un *modelo de crecimiento petrolero.*

La disponibilidad de grandes recursos e hidrocarburos, el aumento de sus exportaciones y de sus precios, el goce de una creciente renta petrolera, producen el llamado *efecto de adormecimiento* potencial (M. Chatelus), que se manifiesta en una serie de actitudes, comportamientos y resultados. *Un clima de euforia* produce ilusiones ópticas, la idealización y deformación de la realidad, la negación de los hechos desagradables. El petróleo y todo lo que él trae y da, son privilegiados a la vez como la causa y el medio, el fin y el equivalente del desarrollo. Se evade el examen crítico de los impactos múltiples —actuales y potenciales, positivos y negativos— que el petróleo puede producir y con frecuencia ha producido, en la economía, la sociedad, la cultura, la política, la ubicación internacional, la seguridad nacional, de los PPEP.

Se desestimula o rechaza toda preocupación por modos alternativos de instrumentación del petróleo como *uno* entre otros medios de crecimiento, a ubicar y usar sobre la base, en el marco y como parte de una estrategia de desarrollo integral. Llega a prevalecer una mentalidad y una ideología de rentista y de clientela en la economía y la sociedad, la cultura y la política. Se impone la idea que el dinero de la renta petrolera sirve para comprar e importar todo. Ello refuerza los factores de bloqueo de la sociedad y del Estado, contribuye a diluir las perspectivas de desarrollo integral a largo plazo. Este efecto se da de varias maneras. En países como Venezuela por ejemplo, donde el 95% de las divisas y casi el 70% de los ingresos fiscales provienen de las exportaciones de hidrocarburos, se adopta una visión del progreso que se funda en el *facilismo petrolero,* en la idea que el petróleo arreglará todos los problemas y pagará todas las cuentas. Con ello se crea un clima de incitación al enriquecimiento rápido, de especulación e intermediacionismo, de parasitismo y corrupción. Su contrapartida está dada por el desdén y el desestímulo de todo lo que sea sacrificio y esfuerzo de largo plazo, voluntad política y movilización de recursos nacionales como motor fundamental del desarrollo, crea-

ción e innovación (trabajo, capacidad intelectual y práctica, cultura y ciencia, tecnología y actividades realmente productivas).

El futuro y las opciones posibles para su cristalización, se ven y juzgan sólo en función de la estabilización, la protección y la perenidad de la renta petrolera y se teme todo lo que implique riesgos tanto nacionales como internacionales, en favor del mantenimiento y de la expansión de la renta que contribuyen a bloquear el desarrollo de la sociedad.

3. Una alta renta petrolera crea en sus beneficiarios de los países productores-exportadores (Estados, clases, grupos) una *alta capacidad de gasto* y una tendencia a incrementarla, la propensión casi irresistible a la *adaptación del gasto al monto de la renta.* Ello se ve posibilitado y reforzado por lo que Michel Chatelus llama la *coacción del tiempo como imperativo categórico.* Se tiene conciencia que las reservas de hidrocarburos son limitadas y agotables y, por lo tanto, la renta petrolera bajo su forma actual es precaria y restringida en el tiempo. Simultáneamente, la prosperidad petrolera crea o refuerza, o da nuevas dimensiones y proyecciones, a una gama de problemas y expectativas, demandas y conflictos (explosión demográfica, éxodo rural, hiperurbanización, desequilibrios regionales, escases de alimentos, insuficiencia del crecimiento, fantasías de bienestar fácil para todos). El consiguiente sentimiento de ansiedad y urgencia induce en las élites gobernantes y en los grupos dominantes una serie de criterios y comportamientos económico-financieros que implican la necesidad de hacerlo todo, de inmediato y de cualquier modo.

Los gobiernos y las transnacionales de los países avanzados consumidores promueven y aprovechan esta tendencia. Quienes controlan y usan la renta petrolera y buscan realizar toda clase de inversiones y compras, se enfrentan entonces con una oferta virtualmente ilimitada de capital, tecnología, organización, técnicos y hasta mano de obra provenientes del exterior de los países productores.

Esta acción externa estimula la capacidad de gasto siempre incrementada de los países productores, para el reciclaje y la recuperación del excedente petrolero, en este aspecto mediante ventas a precios más altos que los vigentes en el interior de aquéllos (inflación diferencial).

Los países productores-exportadores tienden a comprar y adoptar proyectos fuertemente capitalísticos, disociados de la economía y de la sociedad del país receptor, con la justificación de que ellos crean fuentes de ingresos para reemplazar la renta petrolera. Estas opciones sobre los medios imponen a su vez la elección de uno y sólo un mo-

delo de crecimiento económico, dependiente y determinado desde el exterior. A ese modelo tiende a corresponder otro modelo social-político, que se identifica con una voluntad de modernización rápida y superficial; intenta realizarse a cualquier costo, a través de políticas impetuosas; crea coacciones internas y externas que suscitan rasgos y resultados definidos (aumento de la subordinación internacional, eliminación de los cambios sociales, recurso a regímenes fuertemente autoritarios o neofascistas). Esta dimensión política introduce la problemática del Estado-Nación.

5. *Petróleo y estado*

El múltiple impacto del petróleo en los países productores exportadores se manifiesta y focaliza en el fortalecimiento del Estado y sus funciones, de sus poderes y de su autonomía relativa, para retrasmitirse a todos los aspectos y niveles de la sociedad nacional.

En algunos países (Arabia Saudita, Kuwait, etc.), el petróleo ha sido determinante en la construcción de un Estado. Este se edifica alrededor y sobre la base de los pozos, más que como resultado de realidades geográficas, étnicas, históricas, socioculturales. El Estado precede a la Nación que, de hecho, cristaliza alrededor del Estado. La construcción del Estado, el logro de ventajas generales o particulares, van creando en la población relaciones de interdependencia, comunidades de intereses y conflictos, un sentimiento de pertenencia a ese Estado, y a la misma Nación que subsidiariamente va emergiendo.[9]

En Venezuela, la irrupción del petróleo se da tras un largo periodo de tardía formación y de incompleta supremacía del Estado Nacional, y se entrelaza con la emergencia de la autocracia centralizadora impuesta por Juan Vicente Gómez y el grupo de los Andinos. El petróleo y las empresas extranjeras que lo explotan necesitan un Estado nacional de plena vigencia en todo el territorio, y consolidan el poder de Gómez, cuyo largo gobierno se presenta como una autocracia unificadora y modernizante. Ella promueve el crecimiento simple y la modernización relativa de la economía y la sociedad venezolanas.[10]

En la etapa de crisis estructural, conflicto y cambio que va desde

[9] Ver Leonard Mosley, *Power Play –Oil in the Middle East*, Penguin Books, 1974; Fred Halliday, *Arabia Without Sultans*, Pelican Books, 1974.

[10] Ver Domingo F. Maza Zavala, *Historia de medio siglo en Venezuela: 1926-1975*, en Pablo González Casanova, comp., *América Latina: Historia de Medio Siglo. I. América del Sur*, Siglo XXI Editores, México, 1977; Domingo Alberto Rangel, *Capital y desarrollo. El Rey Petróleo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970.

1936 hasta el presente, la expansión del Estado y el crecimiento petrolero mantienen en Venezuela una dialéctica compleja de mutuo refuerzo, cooperación, disidencia y conflicto. El impacto del petróleo ha contribuido a crear y ha acentuado en el Estado de un país como Venezuela y en otros similares, ciertos rasgos de dualismo y ambigüedad, tendencias a la autonomización relativa de aquél y de la élite político-administrativa, por la interacción de dos grandes tendencias.

El Estado de un PPEP se constituye o se reestructura y actúa, sobre la base y dentro de los marcos de sociedades sometidas a un tipo de desarrollo por y para el petróleo. En esta medida, el Estado expresa y sirve al sistema, al modelo de crecimiento, a la alianza entre las transnacionales del petróleo y otras de naturaleza y comportamiento similares, y a los grupos económicos y socialmente dominantes.

En el mismo proceso, el Estado y la élite político-administrativa que lo encarna y controla, incrementan sus intervenciones, poderes e instrumentos; tienden al monopolio político; adquieren un grado variable de autonomía relativa. A través de la amplia gama de sus funciones y actividades, el Estado proporciona y garantiza las condiciones generales de estructuración y reproducción del modelo petrolero-neocapitalista y tardío de crecimiento, economía y sociedad. Posibilita y refuerza la acumulación, la inversión y la rentabilidad de las transnacionales y de los grandes grupos nacionales de poder y de privilegio. Al mismo tiempo, asume y satisface las condiciones y exigencias de racionalidad de conjunto del sistema, y debe tener en cuenta las necesidades y demandas, las presiones y amenazas de otros grupos sociales que en conjunto son mayoritarios. Por otra parte, el Estado y quienes lo detentan promueven un proceso autoacumulativo de intervenciones, poderes y recursos; incrementan su relativa independencia de la sociedad y de las clases y grupos en confrontación nacionales e internacionales; tienden a convertirse en capa social específica, con intereses, proyectos y dinamismos propios.

De todas maneras, las coacciones del modelo de crecimiento y del sistema, proporcionan *en última instancia* las bases y los marcos para la actuación del Estado, le fijan orientaciones y límites, aunque ello no se dé de manera mecánica y lineal, ni suprima márgenes de libertad para el uso de los poderes y capacidades de decisión autónoma.

El Estado de Venezuela y de otros PPEP, que capta y concentra la totalidad o una gran parte de los recursos provenientes del petróleo y el gas, los controla y los distribuye, parece inclinado a combinar —en proporciones variables según los diferentes casos nacionales— las actitudes y los comportamientos de rentista y de regulador, de productor

y de consumidor. Se trata *por lo general* de un Estado artificialmente rico, en apariencia omnipotente, de hecho frágil y errático, ineficiente y despilfarrador, que no siembra el petróleo, o lo siembra poco e inadecuadamente.[11]

Los dispositivos de captación, reparto y gestión de los excedentes petroleros por el Estado no suelen revelar *en la gran mayoría de los casos* una voluntad de ruptura con la dependencia externa ni con el *status quo* interno, ni un proyecto de transformación autónoma y progresiva. Traducen una adaptación a las realidades y coacciones predominantes, a la aceptación básica de las fuerzas y estructuras dominantes en lo interno y en el sistema internacional vigente.

La élite político-administrativa del Estado y la coalición de grupos socioeconómicos dominantes que se entrelaza, alía o coincide con aquélla, se basan en la posibilidad de rápido uso de los ingresos petroleros, para intentar la prolongación o la trasmutación de la situación privilegiada, en el periodo post-petrolero, con lo que para este momento hayan producido los activos originados en la fase de la prosperidad por la renta de los hidrocarburos. Para ello, se suele adoptar en la mayoría de los casos un modelo importado, el que busca y acepta a *priori* la lógica del crecimiento máximo; la perspectiva de la recuperación del excedente por el sistema mundial de producción y cambio; la dinámica de inserción de un número reducido de privilegiados y la necesaria exclusión del mayor número.

Este modelo puede proponerse solamente al establecimiento de una economía rentista-petrolera de autonomía y duración mayores, como el caso de Arabia Saudita. Puede también —como en el Irán del Sha y quizás en Venezuela— proponerse el logro de un crecimiento cuantitativo máximo, homotético del crecimiento capitalista occidental, que permita superar el atraso, alcanzar a los países desarrollados y convertirse en uno de ellos. En este segundo caso pueden entrelazarse motivaciones y finalidades de tipo económico, político y militar.

En todos los casos nacionales de importancia, se busca instalar y usar unidades de producción fuertemente capitalística, poco articuladas con las bases nacionales, de conformidad con las premisas y la lógica de la internacionalización del capital, en los marcos de la divi-

11 Ver Francisco Mieres, *El petróleo y la problemática estructural venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969; Franklin Tugwell, *La política del petróleo en Venezuela*, Monte Avila Editores, Caracas, 1977; Gastón Parra Luzardo, *El despojo de Venezuela-Los precios del petróleo*, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1979; Sergio Aranda, *La economía venezolana*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1977.

sión mundial del trabajo. Estas unidades pueden estar esencial o exclusivamente orientadas hacia el exterior, como en Arabia Saudita. Pueden también, como en Irán, considerarse como base productiva ligada al mismo tiempo a un mercado nacional que es o puede llegar a ser importante, y a la exportación hacia un espacio económico internacional. En ambos casos, se presupone y busca la asociación con las grandes fuerzas del capitalismo mundial.

Al mismo tiempo, el uso de la renta petrolera para este modelo de crecimiento acelera la acumulación de capital y la creación o refuerzo de desigualdades y desequilibrios, y tiende a producir así rasgos y efectos (modificados y agravados) del modelo social de las economías capitalistas avanzadas. Ello no excluye que el crecimiento cuantitativo sea considerado como medio de crear o ampliar una economía de bienestar como componente subsidiario del modelo y concesión del grupo dirigente.

En la realización de este modelo, el Estado —y el país— rentista tienen una enorme capacidad para comprar técnicas y medios de producción sin restricciones financieras. Políticos y gobernantes, administradores y empresarios, se inclinan por la adopción y el cumplimiento de un gran número de proyectos caracterizados por el gigantismo. Quienes deciden y ejecutan suelen carecer de suficiente capacidad para definir, negociar e imponer concepciones claras sobre las condiciones en que los proyectos podrían realizarse de manera más beneficiosa para el país. Los proyectos suelen ser adoptados antes de estudiarse su congruencia y su coordinación con otros sectores y ramas de la economía y la sociedad nacionales, y con los proyectos e intereses de otros países y regiones similares. Nada garantiza que por este camino se marche hacia una estructura económica más o menos compleja y equilibrada.

La necesidad de instalar industrias altamente capitalísticas tiende a darse como simple construcción de fábricas modernas. Estas se insertan en un medio subequipado en infraestructura, carente de un tejido económico entre las industrias nuevas y otros sectores de la economía nacional, no integradas adecuadamente en ella. Las consecuencias son los fenómenos de despilfarro, sobre-costos, puntos de estrangulamiento y también los de extraversión e insularidad económica que se parecen a las producidas por las antiguas concesionarias del petróleo.

A este tipo de proyectos industriales y agroindustriales se accede bajo la forma de compra de conjuntos *aparato productivo-tecnología,* usualmente *llave en mano,* mediante firmas contratistas extranjeras que los proporcionan y realizan. Ello presenta dificultades y peligros

y se refuerza el desconocimiento y el desdén de los problemas de transferencia de tecnologías y de control y uso de las técnicas. En realidad, la capacidad de gasto no equivale a capacidad de absorción y difusión de unas y otras, de buen uso y capacidad transformadora de las mismas. La inversión como capital financiero no se transforma de modo fatal y automático en capital técnico, concebido éste como un conjunto organizado y operante para el logro de ciertos fines deseados.

En los PPEP, sobre todo los árabes, como lo señala Nicolás Sarkis, se ha pensado cándidamente que la renta petrolera basta y sobra para comprar el desarrollo a través de la tecnología moderna de los países desarrollados, lista para usar, al precio que sea. Ello obviaría, según esta concepción, los esfuerzos enormes y de largo aliento que implica el desarrollo de los medios nacionales de investigación y formación.[12]

El control de los concesionarios extranjeros se prolonga tras la conclusión de las mismas, mantiene o refuerza diversas formas de dependencia tecnológica y financiera. Los convenios de asistencia técnica que encuentran su base en la ley de nacionalización de Venezuela, aseguran a las corporaciones exconcesionarias extranjeras una continuidad en las compras de tecnología de altos costos y grandes dimensiones, y la venta a los entes estatales de programas concebidos en función de las ventajas que dan a las transnacionales.[13]

Las opciones tecnológicas para estructuras productivas de grandes dimensiones pueden encontrar serias limitaciones en: a) la insuficiencia del mercado interno; b) la falta de concreción de complementariedades efectivas con otros países similares; c) las coacciones del mercado mundial –éste impone restricciones a la posibilidad de un modelo autoconcentrado de desarrollo integral, sin garantizar tampoco la inserción subordinada en dicho mercado.

El impacto de la renta petrolera en el Estado también se manifiesta en sus actitudes y políticas respecto a la agricultura y el campesinado. Una y otro son, para la mayoría de los países productores-exportadores de petróleo, uno de los problemas centrales.

La agricultura es fuente de desarrollo, y tiene un papel crítico en

12 N. Sarkis, *Les arabes riches. . .*, cit.

13 Ver Juan Pablo Pérez Alfonzo, *Venezuela se acerca a la debacle*, en "Resumen", Vol. XXI, No. 258, 15 octubre 1978, Caracas; J. P. Pérez Alfonzo, *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Colección Venezuela Contemporánea, Editorial Lisbona, *Caracas, 1976; Francisco Mieres, Nacionalización petrolera y dependencia tecnológica*, en Jornadas del Primer Centenario de la Industria Petrolera Venezolana, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 22 de septiembre de 1978, mimeografiado.

el nivel de vida (alimentación, desnutrición). El campesinado constituye la mayoría de la población activa; se halla afectado por un desempleo que lo desarraiga o expele del campo y no lo integra en una industrialización insuficiente; tiene un potencial político para el cambio progresivo o para la explosión anárquica.

La renta petrolera vuelve desdeñable el excedente efectivo o potencial de la agricultura. La creciente capacidad de gasto e importación resta urgencia al desarrollo agrícola. Los efectos directos e indirectos de la explotación petrolera refuerzan procesos de disgregación en la economía y la sociedad rurales; desarraigan y desestimulan al campesinado; refuerzan el éxodo hacia zonas petroleras urbanas y las tendencias a la marginalidad generalizada. Los países productores de petróleo han tendido a desarrollar diversas actitudes y políticas ante esta constelación problemática. Ellas se agrupan en diferentes tipos, correspondientes a los casos de Arabia Saudita, Irán, Venezuela, Argelia-Irak, cuyo estudio comparativo es de enorme importancia.

En los modos y los efectos del uso de la renta petrolera y de la capacidad incrementada de gasto tienen una importancia central la naturaleza y el comportamiento de las élites políticas y administrativas y de los grupos dominantes.

El impacto y el papel decisivo del petróleo en países estructurados por la constelación atraso-dependencia, refuerzan la primacía de élites públicas con las características que J. P. Pérez Alfonso y otros han señalado para Venezuela y casos similares. Ellas se caracterizan por la soberbia y la insensibilidad a los intereses de sus pueblos, a los que no rinden cuentas y a los que todo le ocultan. Las tradiciones de absolutismo y centralización, de privilegio y despilfarro, se entrelazan con la presencia y la influencia de los grupos económicamente dominantes y con las tendencias autoritarias del moderno burocratismo, en refuerzo mutuo de ellas y de las propensiones a la incompetencia, la irresponsabilidad, la corrupción, el despliegue de políticas favorables a las minorías nativas y foráneas. Ello es posibilitado y reforzado por las restricciones a la participación democrática y al control del pueblo y de la opinión pública, y por la combinación de la propaganda mistificadora y de las prácticas de silencio y misterio sobre los asuntos básicos de la energía y los hidrocarburos. Políticos, gobernantes y administradores en su mayoría no suelen responder ante nadie por decisiones y errores; resuelven los asuntos a espaldas del pueblo, sin sentirse responsables por él, y lo obligan a soportarlo todo. Se inclinan a lanzarse, o a dejarse lanzar, por caminos extraviados, en una serie de proyectos precipitados de toda índole. La angus-

tia por el agotamiento del capital —hidrocarburos estimula la inversión acelerada de los ingresos petroleros disponibles en toda clase de proyectos. Estos se integran imperfectamente en políticas impetuosas que quieren vencer todos los obstáculos en el menor tiempo posible y a cualquier costo—, en países no preparados, carentes de dirección política adecuada, de aparato administrativo eficaz, de infraestructura económica y social suficiente.

Las élites político-administrativas y los grupos dominantes se interesan por aprovechar el despilfarro de los cuantiosos ingresos. Las mayores dimensiones financieras que trae consigo la renta petrolera facilitan nuevas dimensiones de aprovechamiento indebido. Se entrelazan los gastos administrativos extravagantes; las inversiones insaciables; la promoción del consumismo en quienes controlan los poderes de decisión y en la población nacional; el avance de la corrupción política y administrativa tanto del sector público como del sector privado.

Todo ello contribuye a determinar la mala gestión y la situación catastrófica de proyectos de desarrollo, empresas estatales y servicios públicos, y en general, el despilfarro de la renta petrolera y la mayor desvalorización del capital social.

El surgimiento y avance de la OPEP, sus exigencias e imposiciones, sus logros parciales, hasta el momento no han modificado en lo sustantivo el orden económico internacional ni su control por un pequeño número de Estados y países capitalistas desarrollados. No se ha incrementado decisiva y definitivamente el margen de maniobra ni la capacidad de iniciativa, presión y lucha de la OPEP y sus países miembros en la política interna ni en la internacional. Las alzas caóticas y espasmódicas de los precios de las exportaciones hidrocarbúricas a partir de 1973, que suceden a su largo estancamiento, no han contribuido a dar precondiciones favorables para la planificación de los esfuerzos de desarrollo con caracteres de coherencia, eficacia y largo plazo. Las alzas de precios han contribuido por el contrario a revelar la debilidad de las economías de la PPEP, y a crear o reforzar mecanismos y procesos con impacto dislocador sobre sus estructuras y sistemas (Irán primero, SaudiArabia y el conjunto del Golfo Pérsico ahora).[14]

La expansión de la renta petrolera y sus efectos directos e indirectos crean, mantienen o reafirman la tendencia a la monoproducción

[14] Ver Abdelkader Sid-Ahmed, *L'OPEP - Passé présent et perspectives,* Economica, Paris, 1980.

de una materia prima destinada primordialmente para la exportación, y con ello las distorsiones y riesgos de todo tipo como parte de la condición de los países en desarrollo que son productores-exportadores de materias primas. El impulso casi irrefrenable de la capacidad de producción y exportación de hidrocarburos más allá del nivel de auténticas necesidades nacionales, implica ante todo un mayor desaprovechamiento interno. Así, como calcula Georges Corm, 305 millones de personas que habitan los países de la OPEP (entre ellas menos de 40 millones de árabes), consumen una décima parte de su producción de energía, equivalente a menos del 7% del consumo norteamericano, para una población superior en 90 millones. (*Les coûts du redéploiement industriel,* en "Le Monde Diplomatique", Janvier 1980). Dado un ritmo de agotamiento calculado en 20 a 40 años, los países de la OPEP siguen exportando a precios relativamente bajos una materia prima no reproducible, una energía barata y de fácil acceso que no exige una tecnología sofisticada, y que es esencial para la industrialización y el desarrollo.

El Cártel del Petróleo y otras ET y los Estados de los países capitalistas desarrollados, logran a través del alza de precios de los hidrocarburos y de otros mecanismos (comerciales, financieros, tecnológicos) superbeneficios a costa de la producción y del consumo, y al mismo tiempo responsabilizan a los PPEP ante las opiniones públicas nacionales y mundiales de la crisis energética, económica y político-militar.

El incremento de la renta petrolera y de la capacidad de gasto se canalizan como se dijo en dos grandes formas que se identifican con *dos mecanismos fundamentales de recuperación o reciclaje.*

Por una parte, el Estado invierte por sí mismo, o estimula la inversión de grupos privados de su respectivo país, en los bancos, aparatos productivos y propiedades de los países capitalistas desarrollados, sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña, y en los mercados internacionales que éstas potencias controlan. Ello se da bajo diferentes formas: inversiones predominantemente monetarias y financieras; compra de títulos públicos (bonos de EE.UU. por Arabia Saudita); adquisición de inmuebles (grandes hoteles, fincas, edificios de vivienda, oficinas), con estímulo a la especulación inmobiliaria.

Los Estados y ET, grupos y centros monetarios y financieros de los países desarrollados y del sistema financiero internacional, han demostrado desde 1973 una notable flexibilidad para el reciclaje y la reorientación de los excedentes petroleros de los PPEP. Han reforzado –como advierte M. Chatelus– su control sobre los flujos financie-

ros y sobre los flujos reales, de modo tal que las transferencias reales han sido inferiores a las exigidas por las transferencias financieras de sentido contrario, en perjuicio claro está de los PPEP. Gran parte de la masa financiera recuperada ha servido al capital financiero internacional con predominio bancario para dar crédito a los países del "Tercer Mundo" en proceso de industrialización, a fin de posibilitar sus crecientes importaciones de tecnología provenientes de los centros desarrollados. Correlativamente, la independencia real de los PPEP tiende a reducirse. La energía se vuelve cada vez más gran recurso estratégico y tiende a pasar al control de los países capitalistas desarrollados, dispuestos a todo para evitar que la acción colectiva de los primeros reduzca o suprima la disponibilidad de hidrocarburos a su arbitrio y en su beneficio. La acumulación de haberes financieros de los países OPEP contribuye de hecho a incrementar su subordinación respecto a EE.UU. y otras potencias capitalistas. Desde 1973-1974 hasta la crisis iraní, los excedentes petroleros han aumentado a ritmo menor. Se estabilizan y concentran en un reducido número de PPEP; han sido inferiores a lo previsto y sido erosionados (estancamiento de la producción, inflación, baja del poder adquisitivo del dólar), y corren el peligro de la congelación de depósitos bancarios (EE.UU. contra Irán) y de la asfixia de divisas.

A ello se está agregando ahora una perspectiva inquietante. *World Financial Markets,* boletín mensual del Morgan Guaranty Trust Co. (diciembre 1979), estima que los excedentes de la OPEP serán menos fácilmente reabsorbidos que en el curso del precedente impacto petrolero. Por consiguiente, podrían acumularse enormes excedentes, quizás a un ritmo de 70,000 millones de dólares por año, de ahora a 1983. Si los PPEP buscan convertir estas cantidades crecientes de dólares en oro, provocarían rápidamente una crisis financiera de amplitud nunca vista, trayendo una solución de continuidad en la evolución de un sistema financiero que ya sufre desde hace 10 años varios sacudimientos (*Le Monde,* París, 5 de enero de 1979).

Pese a ello o, más exactamente, por el impacto de tendencias disímiles pero convergentes, no ha dejado de aumentar la capacidad de gastos de la PPEP, sus crecientes y rápidas inversiones, compras e importaciones. *La capacidad de gasto,* segundo gran carril de la recuperación o reciclaje, se aplica a diferentes *objetivos y rubros:*

a) *En los gastos destinados a la explotación del petróleo,* pueden reflejarse las limitaciones y anomalías antes indicadas. Así en Venezuela, el Estado realiza inversiones para la producción de un recurso en vías de agotamiento, en cantidades superiores a las destinadas

cuando los hidrocarburos se hallaban en su plenitud, sin comprobación de los resultados de los mecanismos de recuperación, ni de las nuevas reservas añadidas por descubrimientos o por extensiones, y sin consideración de la caída de los precios reales. Este problema se agrava por las fluctuaciones y tendencias descendentes de la línea de rendimiento de las reservas por pozo, y por el encarecimiento de lo logrado por barril. A la refinación se le imprime una expansión aberrante, por adecuársela al nivel de demanda interna de los productos que refleja el consumismo desenfrenado, sin considerar que el petróleo sigue siendo el proveedor casi exclusivo de divisas para la atención de las compras externas que Venezuela reclama. Continúa la política de compras de tecnología costosa y grande a las transnacionales.

b) La renta petrolera convierte a los PPEP en *principales clientes de la industria de los EE.UU. y otros países capitalistas desarrollados*, sobre todo en cuanto a grandes compras de *tecnología y fábricas "llave en mano"* (y armamentos). Son así un soporte fundamental de los niveles de acumulación, rentabilidad y ocupación laboral de las grandes corporaciones de los países proveedores. Los mecanismos predominantes de transferencia de tecnología costosa e ineficaz que monopolizan las ET, hacia PPEP caracterizados en la mayoría de los casos por el subequipamiento generalizado, contribuyen a garantizar cada vez menos una industrialización auténtica. Al mismo tiempo, imponen un modelo de crecimiento que, por una parte, genera desequilibrios y conflictos socioeconómicos y políticos de todo tipo; y por otra parte crea o refuerza e integra aparatos productivos basados en el consumo intensivo de energía hidrocarbúrica.

c) *Compras e importación de bienes de consumo, sobre todo alimentos y bienes de consumo duradero.*

Si las importaciones de bienes de Venezuela para 1978 son once veces mayores que las de 1963 —insiste J. P. Pérez Alfonso—, "lo más grave es que buena porción de tales importaciones de bienes es para alimentar a la creciente población, sin avizorarse cambios en la tendencia también creciente de la peligrosísima dependencia que significa importar cada día más para alimentarnos. Y lo peor no son los mayores costos, sino lo más difícil que resulta cada día encontrarlos en un mundo hambriento. . .".

"Una tercera parte de nuestras necesidades alimenticias tienen que satisfacerse con comida traída del exterior, con todos los riesgos y cargos implícitos. . .".

"En este sentido, debe señalarse también el grado de dependencia externa a que ha llegado en materia de suministro de renglones consi-

derados básicos para la alimentación de la población y de los cereales, granos leguminosos, oleoginosas y leche; productos éstos cuyos volúmenes de importación han venido *incrementándose* año tras año. . .".

"La importación de alimentos es gravísima por su constante crecimiento y el consiguiente aumento de la dependencia de productos cada día más caros y difíciles, además de su peligrosa rigidez para una balanza de pagos deficitaria. Sin embargo, nos parece peor la demostración indirecta de la propia incapacidad de producción de alimentos de Venezuela, pese a todas las exorbitantes sumas de dinero gastadas en ayudas a la agricultura y a la cría. . .".

d) *Gastos de infraestructura en sentido amplio:* puertos, aerodromos, autorutas, centros de telecomunicaciones, hospitales, hoteles, centros de negocios, incluso los costos indirectos ligados a las prestaciones de servicios.

e) *Gastos militares,* de enorme importancia en sí mismas y en su contribución a la intensificación y aceleración de la carrera armamentista y de la escala de conflictos bélicos, y de las prácticas de autoritarismo represivo en el interior de los países productores-exportadores.

f) *Compra de la paz social,* para la neutralización y el control de las presiones internas en favor de cambios socioeconómicos y políticos, y para el mantenimiento del *status quo.* Ello se busca mediante la redistribución de una parte de la renta petrolera, a través de estructuras y actividades del Estado-Providencia y de un esbozo de economía de bienestar: compras de consumo; aumento de servicios educativos y sanitarios y de disponibilidades habitacionales, todo ello según un modelo occidental que no siempre corresponde las necesidades reales de los PPE.

g) *Gastos de redistribución internacional* de una parte de los excedentes petroleros, por una lógica política o en función de una estrategia económica de largo plazo. Se trata sobre todo de impedir que los países del "Tercer Mundo" que no son productores de petróleo, hagan frente común respecto a los que sí lo producen y exportan, para lograr que éstos sean aceptados por aquéllos como iguales, amigos y aliados. Este mecanismo opera sobre todo a través de arreglos bilaterales que permiten un mejor control de los beneficiarios. En esta medida algunos PPEP substituyen en parte a los países desarrollados. En el mismo rubro se ubicará el recurso por los PPEP del Golfo Pérsico a la mano de obra de países pobres (Pakistán, Egipto, India, Filipinas).

El incremento de la capacidad de gasto, contribuye a estabilizar y reducir los excedentes petroleros, a su reciclaje y recuperación por

los centros de poder nacional e internacional de los países capitalistas avanzados. La infraestructura de instrumentos financieros de los PPEP en situación excedentaria, nace y crece a la sombra de las instituciones mundiales dominantes. El Estado rentista tiende a desdeñar la creación y el buen uso de instituciones, sobre todo las fiscales, para la movilización de recursos. No se dan innovaciones importantes ni rupturas netas en los circuitos de reciclaje, cuya lógica no cambia ni pierde eficacia. Sólo en algunos PPEP se dan algunos intentos de establecer ciertas estrategias financieras de mayor complejidad y potencialmente autónomas.

Las compras e inversiones responden de todas maneras más a una lógica financiera que a una lógica de control y reorientación de la producción. El Estado rentista se inclina a insertarse y a operar sobre todo en el circuito de la distribución. Son limitadas las inversiones con vocación industrial, que corresponden a tomas de control de empresas productivas, y en los casos que ello ocurre también ahí prevalecen las preocupaciones de estabilidad y rentabilidad. Fuera del petróleo, las capacidades productivas de estos países se desarrollan de modo más lento que lo previsto. Los grandes complejos industriales de los PPEP no juegan un papel significativo en el reparto mundial de producciones y actividades económicas.

La combinación de todos estos instrumentos y mecanismos ha permitido a las ET y Estados del capitalismo desarrollado el financiamiento de los costos y la reducción de los impactos y riesgos de la instauración de la nueva división internacional del trabajo y de la mutación histórica en marcha. Ello incluye un aspecto central: la *diversificación de las fuentes de energía, la transición de la era de energía barata a la de energía costosa y técnicamente sofisticada.* De esta manera, como alertan Georges Corm y otros, los PPEP podrían verse obligados en el siglo XXI a pagar a los Estados industrializados la tecnología de fuentes de energía diferentes a las hidrocarbúricas, a valores medios superiores a los valores actuales de exportación. Al mismo tiempo, los PPEP deberían alimentar y reconvertir aparatos industriales basados en el consumo intensivo de la energía de origen hidrocarbúrico que ahora producen y exportan a ritmos y en cantidades crecientes y a valores reales decrecientes.

6. *La escritura en el muro*

Mientras los Estados y los grupos privilegiados de los PPEP gastan sin tasa ni cálculo, con la ilusión de los ilimitados ingresos petroleros,

se desarrolla en los últimos años un proceso crítico. La declinación de la producción y de la exportación petrolera, la estabilización y la tendencia a la baja de los ingresos petroleros, entran en contradicción con el aumento fremético de las inversiones, compras e importaciones.

En Venezuela y otros países en situación similar, la producción tiende a declinar. Se sigue extrayendo más petróleo del que se descubre. Las cantidades exportadas se reducen. Los precios de 1974, bajan.

La participación fiscal del Estado venezolano se reduce, por acción de varios factores:

a) Declinación de la producción

b) El compromiso en gastos exagerados y los crecientes apuros fiscales de los gobiernos crean en éstos una ansiedad por el ingreso petrolero y por las amenazas de represalia de las empresas compradoras del cártel que, sobre todo después de la nacionalización sugieren la posibilidad de recurrir a otras fuentes de abastecimiento. Los gobiernos se despreocupan por exigir y lograr mejores precios; se apresuran a liquidar los hidrocarburos por una explotación acelerada; aceptan o fijan precios inferiores a los de la OPEP.

c) La proporción de brutos ligeros en la producción total tiende a disminuir, mientras aumenta la de brutos medios y pesados.

d) Las empresas del cártel, que comercializan el 80% del petróleo venezolano, realizan maniobras para apropiarse de los superbeneficios provenientes de las fluctuaciones del mercado mundial.

e) Necesidad de gigantescas inversiones para mantener al potencial de explotación. La empresa descentralizada Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) arrebata al Estado crecientes aportes, bajo el pretexto de renovación y recuperación de la industria petrolera nacionalizada.

El gasto público ha crecido en países como Venezuela hasta dimensiones monstruosas. De 61.559 millones de bolívares en el periodo 1969-1973 salta a 227.324 millones en el quinquenio 1974-1978, un aumento de 369% que implica un crecimiento promedio interanual de 29.7%. Esta progresión insostenible debe ser reducida para 1979 a un 2.37%.

A la declinación de las exportaciones corresponde la carrera ascendente de las importaciones. La balanza comercial pasa de excedentaria a deficitaria. El desnivel de importaciones no es cubierto con aumentos significativos de otras exportaciones. El proceso multiplica dificultades para la reversión de las importaciones alocadas. Los transportes y los seguros se ligan a la suerte de bienes que deben ser asegurados y acarreados para su importación. Las inversiones extranjeras

no son demasiado afectadas por las nacionalizaciones, y se desplazan del petróleo a otros rubros del que se extraen partes significativas del producto bruto venezolano. Los viajes al exterior y el desenfrenado consumismo en ellos contribuyen al aumento del derroche. En la balanza de pagos el superávit amenaza con ser substituido por un pasivo aplastante.

La crisis del crecimiento petrolero en sus aspectos centrales agrava la situación en otros rasgos, componentes y resultados del mismo modelo. Se refuerzan los bloqueos, las insuficiencias y los desequilibrios del crecimiento, de la estructura y dinámica económicas, de la producción industrial y agraria. Se profundizan la distribución regresiva de la riqueza, del ingreso y del poder; las desigualdades e injusticias sociales. Se intensifican y aceleran los procesos de marginalización a la vez cuantitativa y cualitativa. El abismo entre ricos y pobres no deja de ensancharse.

Estos fenómenos de regresión y conflicto se dan no sólo entre el país y las fuerzas internacionales, y entre clases y grupos nacionales, sino también en términos espaciales, con la hiperurbanización y los desequilibrios regionales, la creciente incapacidad del Estado para enfrentar y resolver la multiplicación de problemas y situaciones sociales explosivas. Caracas como Teherán, exhiben los caracteres de una pesadilla metropolitana: insuficiencia o virtual inexistencia de los servicios públicos; caos de circulación; mal transporte colectivo; polución ambiental; déficit de vivienda; cortes de agua; pésimo funcionamiento de los teléfonos; decadencia del hospital y de la escuela; proliferación del alcoholismo y de la drogadicción; difusión irresistible de la criminalidad; inseguridad de ciertas zonas urbanas.[15]

A esta marea de problemas, conflictos y desafíos se contrapone una baja tendencial en la capacidad de respuesta del Estado, pero también de las clases, grupos e instituciones sociales, y del país en su conjunto.

La disponibilidad de una riqueza considerable y a veces fabulosa que se presenta como un regalo del cielo, de la naturaleza o de la historia, significa situaciones de dinero demasiado fácil, de generalización de la mentalidad de nuevo rico y de la idea que todo se compra y todo se vende, de consumismo irreflexivo. Todo ello contribuye a minar la sociedad, a corroer sus fuerzas vitales y sus principales ins-

[15] Ver Domingo A. Rangel, *Opulencia y pobreza-La Faja del Orinoco, el Petróleo y la Agricultura,* Vadell Hermanos, Valencia (Venezuela), 2a. edición, 1978; Michel Chossudovsky, *La miseria en Venezuela,* Vadell Hermanos, Valencia, 1977.

tituciones, a destruir sus resortes fundamentales. Se rechaza toda disciplina, se abandona todo esfuerzo creador, se desdeña las tareas productivas y las formas prácticas de conciencia profesional y social. Ellas son reemplazadas por las manifestaciones del disfrute pasivo, la diversión fácil, la vida al día.

Si bien el control y el goce de la renta petrolera tienden a concentrarse en élites políticas y sociales, en las clases altas y en los estratos superiores de la clase media, mucho de la riqueza generada por los hidrocarburos circula y se filtra hasta cierto punto hacia sectores populares, aristocracias obreras, e incluso grupos marginales. En grados y con alcances diferentes, la mayoría de los componentes de todas las clases y grupos del país rentista comparten la carencia o el bajo nivel de conciencia de las situaciones y problemas que el modelo petrolero genera, la tendencia a la apatía y la irresponsabilidad en los espíritus, las actitudes y los comportamientos.

La entrega del país rentista a la ley de la selva de la búsqueda del beneficio, del poder y del goce como único regulador; la vigencia de la ideología de "cada cual para sí y sálvese quien pueda"; la prevalencia en todos los aspectos y niveles de la sociedad de la búsqueda de soluciones individuales o estrechamente sectoriales: todo ello contribuye a producir consecuencias de gran trascendencia.

El tejido social se disgrega. Los lazos de solidaridad social se adelgazan o destruyen. La homogeneidad del conjunto se vuelve problemática y precaria. Se desdibuja o desaparece todo lo que sea o pueda llegar a ser: raíces culturales; fisonomía específica; conciencia social y política; espíritu cívico; identidad nacional; voluntad de gran propósito, de designio colectivo y de proyecto histórico. A ello coadyuvan los mecanismos y procesos de bloqueo de conciencia y de desculturación que mantienen o refuerzan los rasgos y efectos del modelo petrolero, los grandes medios de masas, las formas de penetración cultural y de dominación ideológica de los centros hegemónicos.

Estas tendencias disgregantes y paralizantes se vuelven probables y hasta consustanciales al modelo petrolero del país y desarrollo. Al mismo tiempo, amenazan su coherencia, su equilibrio y su perduración. Aumentan la probabilidad (sobre todo cuando interviene el catalizador de una crisis energética y general en el sistema internacional), de fracturas inesperadas, de convulsiones cataclísmicas como Irán, de regresiones sociales y políticas hacia formas previas o nuevas de oscurantismo, autoritarismo y fascistización, o de apertura hacia transformaciones más o menos radicalmente reformistas o revolucionarias.

El análisis crítico de los tipos y experiencias de desarrollo petrolero en países rentistas, contribuye a dar un llamado de atención sobre los costos, los peligros y los límites de estas situaciones. No autorizan sin embargo a justificar la renuncia de las posibilidades que la disponibilidad de abundantes hidrocarburos ofrece a países en desarrollo en la actualidad y en las décadas que sigan. El papel fundamental que el petróleo adquiere no justifica reduccionismos ni fatalismos de ningún tipo. La problemática específica del petróleo se inserta en otra más general y determinante, la de un modelo alternativo de desarrollo. Las posibilidades de control, uso y disfrute de los hidrocarburos pueden y deben replantearse en el marco de hipótesis diferentes sobre un nuevo modo de formular y resolver las cuestiones del desarrollo, y de diseñar y aplicar una estrategia a tal fin. El desarrollo no puede identificarse con una simple reproducción mejorada de situaciones actuales, ni como el mero logro de enriquecimiento, sino como proceso y resultado de la transformación de la sociedad por un proyecto político. En esta perspectiva diferente, se busca un cambio social en el cual el crecimiento económico, al mutarse en desarrollo, es a la vez objetivo y medio. La renta petrolera se trasmuta en instrumento de acumulación de las fuerzas productivas. Las minorías rentistas son reemplazadas por las mayorías de productores y creadores como protagonistas y beneficiarios del desarrollo. Los PPEP y, en general, los países subdesarrollados-dependientes de América Latina y el "Tercer Mundo", necesitan nuevas políticas económicas, fundadas en una visión a largo plazo de la adquisición del dominio tecnológico y de la productividad individual en las capas sociales más amplias y desfavorecidas. El desarrollo intensivo de las capacidades locales de ingeniería y de formación profesional debe adquirir prioridad sobre los sistemas costosos e ineficaces de enseñanza académica. La prioridad también debe ser otorgada a los trabajos que pueden emprender las clases populares y las capas marginales de la ciudad y del campo, en lugar de los proyectos gigantescos "llave en mano". La movilización productiva del ahorro local, a menudo abundante, debe prevalecer sobre la movilización de costosos créditos exteriores que a su vez ahondan la dependencia tecnológica. Finalmente, las relaciones internacionales deben redefinirse en un sentido de ampliación y profundización de los espacios de solidaridad. Un proceso de transformaciones más o menos progresivas, en un número creciente de países, y la articulación de éstos en un bloque unificado de intereses y de instrumentos, crean y refuerzan considerables posibilidades para la lucha y para la negociación con las grandes potencias y con las

E.T.N. (del petróleo y las otras). En tales países y regímenes, la plenitud de la legitimidad democrática interna, a través de la participación efectiva de las mayorías, garantizará una legitimidad equivalente y un poder político indiscutible del Estado Nacional en el manejo de sus recursos energéticos y de otro tipo, del desarrollo interno y de las relaciones exteriores, y en la contribución a la emergencia de un nuevo y superior orden mundial.

CAPITULO VII

CRISIS Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Con la emancipación de 1810, América Latina pierde la unidad político-administrativa que –de manera formal y precaria– gozara en la Colonia, y se fragmenta en un número creciente de repúblicas independientes. Por la interacción de factores y procesos internos e internacionales, se frustra la concepción inaugural de algunos "Padres Fundadores", su idea de una nación latinoamericana y de un Estado único.

Desde entonces y hasta bien avanzado el siglo XX, algunas tentativas restringidas de integración también fracasan. La perspectiva integradora desaparece de la escena. Si continúa trabajando como un *topo histórico,* lo hace en el refugio de conciencias aisladas y de grupos minoritarios y poco influyentes.

Solamente después de la Segunda Guerra Mundial, por la confluencia de procesos internacionales e internos, la idea de la integración, los esbozos e intentos iniciales, van pasando por una serie de fases alternativas. Se van dando el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Pacto Andino, C.A.R.I.F.T.A., el S.E.L.A. A estos proyectos, oficializados y en vías de realización, se agregan otros vinculados con la perspectiva de una unificación latinoamericana a nacer de procesos de reformas avanzadas o de transformaciones revolucionarias en dos o más países latinoamericanos.

El balance crítico hasta la fecha permite afirmar que las experiencias de integración latinoamericana que se intentan en dos décadas han logrado éxitos no desdeñables, pero no los avances irreversibles y los dinamismos inherentes que se pensó y que deberían haber garantizado de modo casi automático el progreso sin interrupciones y el logro efectivo de los objetivos. ¿Cuáles son las razones de la frustración? ¿Qué perspectivas se mantienen o se replantean?

Con motivos y objetivos conservadores, reformistas o revoluciona-

rios, todos los proyectos de integración que se formula y se intenta realizar en 20 años tienen una característica común. Todos presuponen e implican un *pensamiento causalizante y finalizante* heredado del siglo XIX y todavía predominante en la cultura, la ideología, la práctica social y la acción política de las fuerzas fundamentales que operan en los países latinoamericanos. Este pensamiento induce a concebirlo todo, en la teoría como en la práctica, como un inmenso encadenamiento de causas y de significados sobre-impuestos.

En virtud del aspecto *causalizante (científico)*, los efectos ya están por entero contenidos en las causas. Por consiguiente, no se logra concebir el cambio como creación de algo nuevo. Se lo concibe sólo como proceso modificatorio de dimensiones cuantitativas, desplazamiento entre dos tipos dicotómicos polares, a través de un movimiento en que el estadio de partida predetermina y prefigura fatalmente el estadio de llegada. El proceso se da en el seno de un *tiempo* reducido a un orden particular de sucesión, análogo a la coexistencia espacial, disminuido en su novedad radical, mero marco de referencia y pura yuxtaposición.

El aspecto *finalizante (social)*, atribuye desde el exterior a las sociedades y a las clases una serie de misiones de las cuales ellas no tienen conciencia en cuanto a su existencia ni en cuanto a la necesidad de cumplirlas. El movimiento de la historia aparece subordinado a una providencia, divina o laica-terrenal. Se trata de un discurso sobre la sociedad pero externo a ella, y a sus componentes fundamentales; un discurso concebido como distribución demiúrgica de tareas por quienes se arrojan el derecho de hablar en nombre de otros; pensamiento totalitario que puede llevar —probable o necesariamente— a una práctica totalitaria.

Los proyectos de integración latinoamericana surgen en un contexto histórico, a la vez internacional y regional, que los condiciona y determina. Los proyectos oficiales y que comienzan a realizarse, aceptan dos parámetros, en sí mismos, en sus premisas y en sus consecuencias.

En primer lugar, se da por sentado e ineludible el proceso de concentración del poder mundial en una superpotencia que lidera un bloque capitalista (desarrollado y "tercermundista"), los Estados Unidos, y una superpotencia que dirige un bloque de regímenes post-revolucionarios, la Unión Soviética. Entre ambas superpotencias se dan tensiones, conflictos y enfrentamientos, pero al mismo tiempo van estableciendo cada vez más algo que empieza por ser equilibrio del terror, introduce luego elementos de coexistencia pacífica, y va

perfilando cada vez más el "aguila de dos cabezas" de un condominio imperial sobre el mundo. Para América Latina, con la excepción de Cuba, el proceso implica la incorporación casi-total a la hegemonía de Estados Unidos, y el compromiso de la Unión Soviética de no interferir en la región ni de comprometer su equilibrio sociopolítico.

En segundo lugar, en los principales países de la región emerge y progresa un neocapitalismo subdesarrollado, tardío y dependiente. El modelo y el proyecto de realización se basan en la asociación entre grandes empresas nacionales e internacionales. Privilegian producciones especializadas para la exportación y para un mercado afluente de grupos sociales urbanos de nivel alto y medio. Incorporan desde el exterior tecnología sofisticada y ahorradora de trabajo, y recurren a la disponibilidad de mano de obra barata y sumisa y al fuerte proteccionismo del Estado. Disocian en la práctica crecimiento económico y desarrollo integral, aunque los identifiquen en la ideología y la teoría afines al proyecto. Redistribuyen regresivamente el ingreso, restringen y deprimen los niveles de remuneración consumo y bienestar para las mayorías. Prefieren e imponen siempre que pueden un orden social y político que presupone y promueve la falta de participación, la apatía y la sumisión de las mayorías.

Surgida en una coyuntura internacional definida por la interacción de ambos parámetros, la integración latinoamericana se intenta y se despliega bajo el impacto de esta acción condicionante y determinante. No puede eludirla, ni entrar en contradicción o conflicto con los intereses y dinamismo del gobierno y las multinacionales de Estados Unidos, ni con las premisas, rasgos e impactos del proceso neocapitalista. Mas aún, la adaptación a los dos parámetros y a su dialéctica es vista como necesaria y conveniente.

En sus versiones más oficiales y puestas en aplicación, la integración forma parte de una operación general de *conservatismo modernizante* que se identifica con la ideología y la política del desarrollismo neocapitalista, las expresa y refuerza. El desarrollismo adopta una visión del subdesarrollo y del desarrollo que se caracterizan por la parcialización, la banalidad, el mecanicismo linear y el reduccionismo economicista. El desarrollo debe ser logrado por la imitación *pari passu,* rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, del paradigma de la evolución capitalista occidental, reinterpretado con las modificaciones impuestas por el mantenimiento y la modernización parcial de las estructuras tradicionales y de la dependencia externa hacia EE.UU. y sus corporaciones.

Al igual que el prototipo de Estados Unidos, y los países avanzados

de su bloque, el neocapitalismo se formula e impone como constelación totalizante y reguladora bajo forma de un *modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio*. Está impregnado y orientado por la *idea del crecimiento*. Este es postulado como indefinido, ilimitado; unidimensional y unilinear; fundamental o exclusivamente material, económico, y por lo tanto cuantificable. Se expresa e identifica con el aumento del beneficio, de la productividad, de la producción y el consumo, de la abundancia material equiparada con el bienestar. El crecimiento es o debe ser necesario e irresistible, incontrolado e incontrolable, positivo y deseable, indistinguible de una noción valorativa y legitimamente de progreso. Aparece a la vez como medio y como fin en sí mismo, confunde ideología y estrategia. Las consecuencias de la idea de crecimiento pueden ser agrupadas y definidas en tres grandes órdenes: *reduccionismo, fatalismo conformista, selectividad destructiva.*

La implicación del proyecto desarrollista-neocapitalista para la integración latinoamericana es que ésta no puede identificarse sino con un sólo modelo, compatible con el primero y favorable a él. En parte, la integración latinoamericana ha sido presentada como panacea universal que, por sí misma y de modo automático, promueve el crecimiento y la modernización de América Latina. Sería la condición necesaria y suficiente de uno y de la otra, o un elemento que los posibilita y refuerza. Debería operar a la vez como mecanismo de reajuste y regulación frente a las consecuencias indeseables o disruptivas de la dependencia hacia el nuevo sistema internacional y de la creciente crisis de éste, y de la implantación y avance del modelo neocapitalista, para reducir o solucionar parcialmente algunos de sus problemas más acuciantes y de sus efectos más explosivos.

En todo caso, la integración que, bajo diversas formas, se propuso y se intentó realizar en las dos últimas décadas, sólo requiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de las estructuras sociopolíticas vigentes; respeta y refuerza la ubicación de los países de América Latina y de la región como conjunto bajo la hegemonía de Estados Unidos.

Se explica así en gran medida que los proyectos oficiales de integración se hayan intentado y logrado ciertos avances significativos, pero también sus límites y frustraciones.

En *primer lugar*, las tentativas integradoras parten de un atraso y una dependencia seculares que dan a la vez las motivaciones y los justificativos pero también los obstáculos y bloqueos, y que tienden a agravarse en el momento mismo de comenzarlas. Existe una contra-

dicción entre el proyecto de región integrada y la heterogeneidad de naciones con enormes diferencias de estructuras, tendencias, orientaciones, regímenes, posibilidades y perspectivas. Ello se manifiesta y se refuerza a través de las relaciones centrífugas con Estados Unidos y otros países capitalistas avanzados; el predominio de los factores de competividad sobre los de complementariedad; la falta de tradiciones, premisas y mecanismos de cooperación; el peso de los obstáculos geográficos, las carencias infraestructurales, las diferencias ideológicas y políticas y de orientaciones diplomáticas. No ha existido tampoco una nación dotada y dispuesta para promover y capitanear por sí sola la empresa, ni acuerdo entre los llamados países grandes de la región para asumirla conjuntamente.

En *segundo lugar,* se debe considerar la resistencia al cambio ejercido por las fuerzas y estructuras socioeconómicas y políticas de tipo más o menos tradicional, que han temido los efectos que la integración podría producir sobre sus intereses, o no han creído en la posibilidad de beneficiarse con ella. Ello ha ido acompañado por una debilidad relativa de los sectores que eventualmente deberían impulsar e imponer el avance y la profundidad del proceso integrador. Los sectores opuestos —pasiva o activamente— a la integración, parecen haber sido:

a) Los vinculados a la estructura tradicional, o a ramas estáticas y vegetativas, poco productivas o deficitarias: productores agropecuarios; exportadores e importadores, intermediarios; pequeña y mediana industria.

b) Burocracia pública y privada de viejo tipo.

c) Fuerzas Armadas.

d) Partidos Políticos que responden a grupos tradicionales, se hallan inspirados por variantes particulares del desarrollismo (frondizismo argentino), y del nacionalpopulismo, parte considerable de la Vieja y Nueva Izquierda (adaptación al nacionalpopulismo, miedo a la penetración imperialista, rechazo de todo lo que no adopte inmediatamente todos los rasgos de un revolucionarismo socializante).

e) Empresas extranjeras con inversiones primario-exportadoras y desdén por el mercado interno y la industrialización substitutiva.

f) Países más pequeños o de menor desarrollo, temerosos de la posible asimetría en la participación y en los beneficios.

g) Países grandes, que visualizan la integración como incompatible o innecesaria respecto de sus posibilidades propias de desarrollo separado (Argentina), o imbuidos en sus élites gobernantes y empresa-

riales de una ideología expansionista que les hace pensar en una integración a realizar por y para su propia hegemonía (Brasil).

Sectores y grupos promotores de la integración o no activamente opuestos a ella, parecen haber sido:

a) Instituciones internacionales (B.I.D., CEPAL), y miembros de las tecnoburocracias internacional y latinoamericana, intelectuales y profesionales que giran en la órbita de unas y otras.

b) Partidos y gobiernos inspirados por concepciones desarrollistas, nacionalpopulistas y de centro izquierda reformista (Democracia Cristiana chilena y venezolana, Unidad Popular de Chile, Acción Democrática de Venezuela, etc.).

c) Sectores modernos y dinámicos de producción de bienes y servicios para el mercado interno y para la exportación no tradicional, necesitados de mercados expandentes y de más fácil acceso (siderurgia, maquinaria, consumo duradero). A este respecto debe subrayarse el interés, la participación creciente de transnacionales —sobre todo de Estados Unidos— vinculados a la producción y distribución en los países latinoamericanos de bienes y servicios para sectores urbanos, y al avance de una integración que exprese y refuerce una nueva división internacional del trabajo, por ramas y regiones, en toda América Latina.

En el balance de fuerzas, las opuestas a la integración parecen haber prevalecido sobre las favorables, bien en potencia, bien ya en realidad. Particularmente notables resultan las actitudes de ignorancia, indiferencia, pasividad o desconfianza que, salvo excepciones, han exhibido los grupos empresariales de las industrias nacionales, las clases medias y el sindicalismo obrero. No puede ignorarse, sin embargo, que el modelo oficial propuesto para la integración no ha demostrado convincentemente sus ventajas ni sus condiciones de viabilidad, ni ha persuadido en cuanto a los peligros de su frustración. No se ha enraizado en élites dirigentes ni en mayorías nacionales, no ha logrado su adhesión ni las ha convertido en bases de sustentación, ni en elementos motrices para grandes decisiones y acciones transformadoras.

La inexistencia o la debilidad de las fuerzas sociales activamente favorables a la integración se ha reflejado en la actuación de los partidos políticos, las instituciones fundamentales y el Estado, en general insuficiente, inadecuada o contraproducente para los proyectos integradores. A ello han contribuido también los fenómenos y procesos de autoritarismo político y de neofascistización que se ha dado en un número considerable de importantes países de la región.

El proceso de implantación y avance del proyecto neocapitalista se

entrelaza con la apertura de una *crisis política* a la vez orgánica y endémica. Por una parte, el crecimiento neocapitalista moviliza masas medias y populares, las incita a multiplicar sus expectativas y necesidades, sus demandas y presiones en favor de la participación ampliada. Por otra parte, todo ello es bloqueado por las características y consecuencias del neocapitalismo y por las estructuras sociales y de poder. El modelo neocapitalista tiene una dinámica marginalizante de las mayorías (ramas económicas, clases, regiones). La estructura social y de poder sigue reservando a la nueva élite oligárquica los centros de decisión y acción políticas. Los requerimientos de inversión, acumulación y rentabilidad de la gran empresa requieren la alta concentración de poder, la imposición de un orden autoritario extremo.

Al mismo tiempo, la élite oligárquica y sus aliados internos y externos encuentran dificultades crecientes para asegurar la reproducción, la cohesión, la estabilidad y la continuidad del sistema. La clase dominante se divide en fracciones que compiten mutuamente y hallan obstáculos para resolver el problema de la hegemonía. El congelamiento estructural de la participación no impide totalmente la movilización de masas; en muchos sentidos la refuerza y acelera; genera tensiones y conflictos de absorción y control difíciles; incrementa el número, la envergadura y las proyecciones de las tendencias y movimientos de crítica e impugnación.

La tendencia a la entropía general del sistema se acentúa; se manifiesta en las situaciones recurrentes o permanentes de conflicto social, inestabilidad política, agrietamiento de la legitimidad, apertura de una brecha del consenso (respecto a la élite oligárquica, al sistema social, al Estado), debilitamiento o insuficiencia de los recursos coercitivos, vacío de poder, crisis de la hegemonía.

Esta crisis general de la dominación y del sistema político tradicionales se manifiestan y vehiculizan a través de la extremaproliferación ideológica (nacionalismo, populismo, desarrollismo, socialismos, y sus variaciones, combinaciones e híbridos), y de movimientos, partidos y regímenes que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de dicha crisis (democráticoliberales, de centroizquierda, desarrollistas de pretensión pluralista o de mecánica abiertamente autoritaria, nacional-populistas-bonapartistas, socialistas reformistas, socialistas revolucionarios).

Estos intentos políticos —salvo el caso cubano— no destruyen las bases ni los componentes del sistema de dominación y explotación; lo afectan en mayor o menor grado pero, al mismo tiempo y de diferentes maneras, lo preservan y refuerzan. La élite oligárquica y la de-

recha nacional e internacional aceptan, y en algunos casos promueven y aprovechan estos experimentos, como imposición inevitable, mal menor, o alternativa provisoria. Al mismo tiempo siguen juzgando a tales movimientos y regímenes como demasiado representativos o tolerantes de las masas populares y de sus necesidades, recelosos y hostiles hacia sus intereses y exigencias, poco compatibles u opuestos respecto de los modelos de conservación o regresión instrumentos inconscientes o cómplices deliberados de un proyecto de destrucción del sistema (*espectro del Kerenskismo*).

Expresión abigarrada de una crisis política virtualmente permanente, esta gama de movimientos, partidos y regímenes políticos contribuye a dificultar a la vez: el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento bajo formas y con bases e instrumentos diferentes, el establecimiento y continuidad de una democracia liberal con participación ampliada. A la élite oligárquica, a la constelación de grupos que se constituyen y giran a su alrededor, se les plantea la contradicción entre las exigencias del modelo a implantar y desarrollar, y los rasgos y efectos de la crisis política. Combinan la percepción realista de los riesgos del desborde de masas, la reacción anticipatoria para impedir la actualización irreversible de las amenazas, el pánico que distorsiona la visión y el juicio y presenta como ya existente las meras posibilidades de cumplimiento incierto. Van desarrollando los elementos necesarios para resolver definitivamente el problema de la hegemonía en su beneficio, mediante soluciones autoritarias y totalitarias que se aproximan a un modelo fascista sui generis o se confunden con él.

La *neofascistización* tiene varias implicaciones negativas para el proceso de integración. En lo interno, debilita las posibilidades de crear o fortalecer los apoyos a tal perspectiva por parte de sectores mayoritarios a los que se margina y asume en la impotencia y la apatía. A escala de la región genera o refuerza los intentos de actualizar las fantasías de expansión imperial y de conversión en potencia (Brasil), o de canalizar hacia la agresión externa los conflictos interiores que tales regímenes no eliminan o agravan (Chile y Argentina).

El proceso de integración se ve además distorsionado o bloqueado por una dialéctica de *fuerzas centrífugas* (integración bajo control y en beneficio de las multinacionales) y *fuerzas centrípetas* (preocupación por la autarquía económica, aceptación de la integración por imposición de las circunstancias, con reservas mentales y prácticas, para el logro de máximas ventajas contra concesiones mínimas). Al entrelazarse, la crisis internacional y la crisis interna refuerzan la rigi-

dez y la primacía de las fuerzas y estructuras más retrógradas y hostiles a una perspectiva integradora. Finalmente las diversas tentativas de integración han carecido de estructuras jurídico-institucionales y de mecanismos políticos que las impulsen y garanticen su dinamismo más o menos ininterrumpido.

Por todas las razones que someramente se indican, los síntomas de estancamiento y crisis del proceso oficial o convencional de integración se han venido multiplicando en los últimos años.

Desde la otra perspectiva, la que corresponde a la mayor parte de la *Izquierda,* la alternativa de la integración regional presupone una crisis total y definitiva en América Latina del sistema capitalista-imperialista, fatalmente condenado a muerte y en un plazo más o menos breve. Esa crisis se manifestaría por la concientización y la movilización creciente de masas populares cada vez más mayoritarias, que a su vez se expresan a través de la adhesión a organizaciones políticas autoproclamadas como vanguardias revolucionarias.

Por métodos reformistas o revolucionarios, por elecciones o acciones insurrecionales, vanguardias y masas van acorralando a las élites gobernantes y a las clases dominantes, hasta desplazarlas y destruirlas, imponiendo regímenes cada vez más radicalmente nacionalpopulistas, socializantes o comunistas. Tal proceso sería el prerrequisito ineludible de la integración latinoamericana, como proceso identificado con la emergencia de un bloque cada vez más extenso de naciones que tomen tal camino.

Esta perspectiva —determinista-mecánica, fatalista, triunfalista— ha sufrido algunos correctivos por la praxis histórica de los años recientes. Las clases dominadas y explotadas de la región no adhieren necesaria e ineluctablemente a los partidos y movimientos que se autoproclaman vanguardia revolucionaria. Aquéllos han exhibido además limitaciones y fallas considerables; han cometido errores garrafales; han perdido oportunidades de llegar al poder o han fracasado en su ejercicio. La vitalidad y persistencia de ideologías y lealtades políticas de tipo nacionalpopulista y desarrollista, incluso en sectores considerables de las masas, es altamente revelador al respecto. Se ha carecido de un modelo propio y viable, de una alternativa política atractiva y movilizadora que ofrecer a las mayorías populares en los principales países de la región. Ello se ha visto reforzado por el impacto de la crisis en el bloque soviético y de la percepción de sus contradicciones y limitaciones (conflictos de la URSS con Yugoeslavia y China, enfrentamiento Vietnam-Cambodia, invasión de Checoslovaquia, dudas inquietantes sobre el COMECON o CAEM como forma de integración

internacional de los países socialistas, etc.). Las élites gobernantes y las clases dominantes y sus aliados han conservado en muchos países de la región capacidad de dominación, de crítica, de invención e innovación, han contraatacado y triunfado en varias coyunturas decisivas.

El examen crítico del proceso general de integración latinoamericana y de sus principales manifestaciones, la búsqueda de una alternativa, presupone y exigen necesariamente la consideración de una hipótesis atemorizadora: el ingreso de América Latina, desde hace años, en una Edad Oscura de envergadura y duración imprevisibles. Ello se inserta en el contexto de un proceso de concentración del poder a escala mundial, y de crisis de las superpotencias y sus respectivos bloques y del sistema internacional en su conjunto. Como trasfondo más amplio y perdurable quizás podría pensarse en una crisis de civilización. Concentración del poder y crisis internacional implican la alta probabilidad de la descarga de sus costos en los países menores y en las mayorías dominadas y explotadas de los mismos, y del totalitarismo fascistizante en el manejo de las relaciones internacionales y de los conflictos internos.

A la *crisis de la integración* debe responderse con la búsqueda de un modelo alternativo que *integre la crisis* como fenómeno presente y tendiente a permanecer largo tiempo, a la vez presupuesto, componente y efecto del proyecto diferente de desarrollo e integración que se busque diseñar y realizar.

Para ello no son útiles la profecía, la predicción ni la proyección. La *profecía* opera un salto místico del mundo rechazado y sus implicaciones catastróficas, al mundo ideal que se anhela como única alternativa, y que se describe como necesaria estación de llegada, para cuyo logro se recurre a un conjunto normativo de prescripciones. La profecía no analiza los lazos causales entre procesos y fenómenos, los prerrequisitos, las tendencias alternativas, las contratendencias ni los emergentes imprevistos. Carece de una teoría del proceso, ignora o subestima la gama de posibilidades y probabilidades.

La *predicción* pretende basarse en el análisis. Intenta establecer lazos causales entre acontecimientos, estructuras y procesos. Correlaciona premisas y resultados (si. . . , entonces). No evalúa en cambio la importancia causal relativa de varias tendencias simultáneas discernibles, con distintos resultados posibles, según la prevalencia de una u otra, según su combinación o interacción.

La *proyección* extrapola de modo mecánico y linear tendencias estadísticas existentes, referidas a elementos simples, sin estableci-

miento de lazos e interacciones entre los mismos, salvo en forma referencial o secundaria. Carece de una teoría adecuada de la causación y del proceso. No especifica las variables estratégicas que pueden operar como insumos y productos (intereses, valores, actitudes, conductas, instituciones, normas).

Parecería en cambio preferible la adopción de una postulación y de una práctica de tipo *prospectivo,* identificadas con un *modelo utópico* de sociedad, política y sistema internacional. El modelo utópico muestra la historicidad, la contingencia y la precaridad de las estructuras y sistemas existentes. Desnuda y revela las ideologías justificatorias. Fundamenta una recusación de la racionalidad dominante. Favorece la formulación, el balance y la confrontación de alternativas. Perfila una apertura hacia lo posible. Permite saber mejor hacia dónde se quiere ir a partir de la situación actual. Da credibilidad a la posibilidad de cambios profundos y duraderos. Incorporado a las conciencias y a las prácticas individuales y colectivas, genera una fermentación, corroe y disuelve las viejas formas caducas pero efectivamente obstaculizantes. Ilumina las trabas y los sufrimientos que se vuelven insoportables en la medida en que dejan de parecer normales e insuperables. Encarna la razón en la Historia viva a la que acelera. Da esperanzas a la libertad y a la creatividad; valor y energía para luchar y para buscar y encontrar lo inesperado. Desbloquea y moviliza a la sociedad y a sus principales componentes, liberando elementos disponibles para restructuraciones inéditas. Niega el fatalismo con respecto al pasado, al presente pero también al futuro.

Para evitar la connotación peyorativa que se da a su propia denominación, y para permitir el despliegue de sus virtualidades, a partir del modelo utópico se retrocede al presente, para detectar los problemas y conflictos fundamentales, los actores, las fuerzas, los insumos que aportan, las tendencias que producen y expresan, las variables-clave de los cambios deseados, los procesos por los cuales las variables afectan las unidades que actúan como actores en el sistema a modificar y los insumos que ellas producen.

Es posible así elaborar y tratar de realizar una estrategia concebida como cuerpo más o menos coherente de decisiones sobre un conjunto de opciones, expresión e instrumento de un proyecto histórico para la realización de un modelo concreto, basado en una concepción global y unificada del desarrollo nacional de cada país como cambio estructural en todos los aspectos básicos y en todos los niveles esenciales del sistema, proceso de marcha hacia una sociedad deseada.

Ningún país latinoamericano puede esperar que se produzcan el

crecimiento económico, los cambios sociales progresivos, la liberación de la creatividad cultural y científico-técnica, la democratización auténtica y la plena recuperación y uso de la independencia en el sistema internacional, como resultados del juego libre de las actuales estructuras ni del automatismo de mecanismos y procesos espontáneos. Se requiere una política integrada, que asegure un gran y rápido impulso de desarrollo y que incorpore y produzca requisitos, rasgos y resultados como los siguientes:

1) Prioridad de los intereses generales de la sociedad nacional sobre los intereses de grupos privados minoritarios, de tendencias particularistas, y de corporaciones y gobiernos de potencias extranjeras.

2) Necesidad de un gran y rápido impulso de crecimiento: apertura o profundización de la reforma agraria; paso a la industrialización integrada y autónoma.

3) Expansión y redistribución progresiva del ingreso, en favor sobre todo de los grupos mayoritarios y de las regiones subordinadas y postergadas, con tendencia a la conjugación de exigencias de justicia social y democratización integral, de estímulo de la inversión productiva, de extensión vertical y horizontal del mercado interno.

4) Prioridad de la acumulación nacional y definición de un papel subsidiario y estrictamente controlado para el aporte de los recursos externos.

5) Dotación de condiciones favorables a la autonomía y a la creatividad en la cultura, la ciencia y la tecnología.

6) Cambios en la estructura social: logro de igualdad y justicia socioeconómicas; modificaciones progresivas en la correlación de fuerzas y poderes entre las clases y los grupos; sacudimiento de todo lo que sea, implique o genere apatía, indiferencia, falta de participación de los individuos y las mayorías, y la promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía y la sociedad, la cultura y la política.

7) Articulación y actuación de una alianza operativa de las clases y grupos dinámicos y transformadores, constitutivos en conjunto de las mayorías nacionales, especialmente:

- Trabajadores urbanos, campesinos y asalariados rurales.
- Intelectuales, profesionales, científicos, técnicos, artistas.
- Diversas dimensiones de la empresa realmente nacional.
- Grupos de las regiones postergadas y afectadas por el desarrollo desigual y combinado.
- Militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y

gendarmes de ocupación de sus pueblos al servicio de intereses privilegiados y poderes foráneos.

– Grupos confesionales diversos para los que la religión y la ética se identifiquen con las exigencias de liberación humana, social y nacional.
– La juventud, las mujeres, las minorías, víctimas de discriminaciones seculares o milenarias.

A la articulación misma de esta alianza debe agregarse la necesidad imprescindible de un alto grado de conciencia, de interés y de participación activa y directa de las más amplias capas de la población en la búsqueda, la realización y el control de los cambios, y en la restructuración y el manejo del Estado. El derecho a la diferencia debe ser afirmado y legitimado, y cualquier criterio discriminatorio (clase, nación, etnia, religión, convicciones ideológicas y políticas, etc.) debe combatirse y descartarse.

Una alianza de este tipo proporciona las bases sociales, las fuentes de poder político, los refuerzos de legitimidad y consenso que un Estado y una élite político-administrativa de características auténticamente democráticas y transformadoras requieren para sobrevivir y desplegar realizaciones efectivas en situaciones nacionales e internacionales que se presentan cada vez más grávidas de peligros y enemigos.

8) Aparición o consolidación y desarrollo de una élite de dirigentes y cuadros intelectuales, políticos y administrativos. Ella debe ser, en la mayor medida posible, la expresión de los componentes, de los impulsos y de los requerimientos de la alianza mencionada. Esta alianza constituye la base social en que la élite debe apoyarse; en la cual la mayoría de sus miembros se recluta; de la que provienen o pueden llegar a derivar su representatividad, su fuerza, su cohesión, su legitimidad, el consenso de que disfrute. Los dirigentes y cuadros de la élite intelectual-político-administrativa deben prevenirse y ser prevenidos contra el peligro de convertirse en una élite en el peor sentido del término; privilegiada y alienada de sus propios pueblos y de sus representados; sustituida a la voluntad, la participación y el control de aquéllos; promotora de alguna variante (fascista o stalinista) de capitalismo monopolista-burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos proclamados o frustre su logro.

9) Control creciente del sistema político y de los instrumentos y mecanismos de poder y decisión por grupos dinámicos y transformadores, que no teman ni resistan el desarrollo nacional, la autonomía internacional, la alianza y la integración con los grupos y países vícti-

mas y con las avanzadas auténticamente progresistas del mundo subdesarrollado y del mundo desarrollado.

10) Obtención de un grado cada vez mayor de articulación interna y de consenso nacional generalizado a favor del desarrollo y de la autonomía internacional, como base indispensable para la actuación en tal sentido por Estados representativos, consolidados y eficaces.

11) Remplazo del crecimiento insuficiente e irregular bajo régimen liberal en lo económico y de estilo autoritario en lo político, por un desarrollo total e integrado, promovido y ejecutado por el Estado y las empresas públicas y por las organizaciones sociales de base y contenido populares, a través de un plan que fortalezca al uno y a las otras y extienda sus ámbitos de intervención y realización.

El Estado no se reduce a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada.Producto de la sociedad pero también su productor, el Estado puede promover y regular el proceso de desarrollo histórico de aquélla, asumir y realizar un nuevo modelo de economía y sociedad, de cultura y de régimen político. Debe asumir un papel estratégico y predominante; cumplir una función rectora, precursora y empresarial; actuar como promotor y gestor de los intereses colectivos y del progreso nacional. El Estado no debe actuar como simple árbitro pasivo, aparentemente neutral, entre grupos e intereses contradictorios, ni limitarse a buscar un equilibrio precario a través de concesiones y transacciones retardatarias del desarrollo. La estrategia y el plan del Estado deben inspirarse en una filosofía social y política que permita determinar su carácter y el contenido de una y otro, sus métodos y sus alcances. Ello supone y exige la fijación de metas, instrumentos y prioridades, la realización de programas y proyectos. Tampoco puede reducirse el Estado a instrumento de maniobra para coyunturas transitorias o fines particularistas; ni para la aplicación de meros paliativos que no actúan sobre las causas ni sobre los aspectos sustanciales del atraso, la dependencia y la crisis. Resultan también inconvenientes la búsqueda de soluciones parciales por grupos de funcionarios innovadores, la mera introducción y el agregado mecánico de órganos modernos y dinámicos como enclaves en el cuadro y la estructura tradicionales del Estado. Todo ello no hace más que aumentar las complicaciones, los desajustes y los costos de la gestión estatal, sin garantizar eficacia ni éxito.

Parte esencial de esta perspectiva es la extensión y el fortalecimiento del sector público y de los entes estatales descentralizados, la sustitución por los mismos del sector privado en algunas empresas ya existentes, la creación de nuevos centros gubernamentales de decisión

y gestión. El sector público y las empresas estatales tienden a englobar campos y resortes decisivos para el desarrollo autónomo y equilibrado de la economía y para la transformación progresiva de la sociedad. Se piensa sobre todo en la infraestructura y otros servicios públicos esenciales; la producción de ciertas materias primas agropecuarias y minerales y de algunos bienes industriales que revisten carácter estratégico y crítico; la promoción y realización de la investigación científica y de la innovación tecnológica; las ramas dominadas por monopolios nacionales y extranjeros: parte considerable del comercio exterior e interno y del sistema bancario, los principales instrumentos de política económica. El sector público y sus empresas proporcionan la base y el impulso, los instrumentos y los recursos, para la acumulación interna y la inversión productiva con fines de desarrollo, el incremento del empleo y la redistribución progresiva del ingreso, la modernización integral y la autonomía externa, sin afectar en lo posible el nivel de ingreso y de consumo razonable de la población.

Se redefinen y precisan los límites del sector público y sus relaciones con el sector privado. Este último opera las ramas y actividades cuya gestión no interese o convenga de modo indiscutiblemente prioritario a entes estatales e instituciones sociales. Las condiciones específicas de la realidad nacional en cada momento histórico, las exigencias del modelo aplicado y las políticas concretas de su realización, indican en cada caso si las empresas públicas actuarán en situación de monopolio o en competencia con las privadas. Este problema se plantea en torno a varias cuestiones básicas: ¿en qué ramas es necesaria la intervención estatal? Donde lo sea, ¿en cuáles las empresas públicas constituyen la mejor forma de cumplirla? ¿Dónde y cuándo debe mantenerse el régimen de monopolio o el de competencia? Todo ello no implica en principio suprimir la empresa privada, o reducir drásticamente su ámbito de existencia y despliegue.

Ella puede conservar un considerable campo de acción e incluso beneficiarse con el funcionamiento eficiente del Estado y de sus empresas. Por otra parte, un Estado que combine el número y eficacia de sus poderes con un carácter indiscutible de representatividad social y de democratización política, está en mejores condiciones de negociar desde una posición de fuerza y autonomía considerables con la gran empresa nativa y con la corporación transnacional, e imponerles condiciones racionales para su regulación y su cooperación.

A la justificación por los fines se agrega la justificación por los resultados. Estado, sector público y sus empresas se reorganizan, en sus

estructuras, en sus interrelaciones y en sus dinamismos, a fin de cumplir los fines justificativos de su existencia, de sus poderes, de sus recursos y actividades, con mucha mayor eficiencia. Los esquemas institucionales y organizativos que han de elaborarse y aplicarse tratan de eludir dos posibilidades siempre amenazantes: la supercentralización burocratizante, la independencia y la dispersión excesivas. Para superar esta disyuntiva, se perfeccionan o inventan fórmulas flexibles que permiten combinar la descentralización y la iniciativa independiente de las empresas públicas, con la subordinación a los intereses sociales y a la política económica del Estado, todo ello coordinado en un plan de conjunto.

Sin embargo, el Estado no debe convertirse en objeto de idolatría, ni ser visualizado como panacea universal, capaz de cualquier milagro por su mera intervención. El Estado en sí mismo, la expansión y el fortalecimiento de sus poderes y ámbitos, son requisitos necesarios y racionales para el desarrollo integral de acuerdo con los lineamientos esbozados. Por otra parte, todo Estado es siempre en mayor o menor grado una forma de alienación, una parte de la sociedad que se separa de ella y se erige sobre ella, la expropia y domina, tiende a volverse limitativo y opresivo de las fuerzas humanas expansivas y de una vida social enriquecida y dinámica. Ello exige combinar la intervención y la planificación de un Estado fuerte (en poderes, en recursos y en campos de actuación económica), socialmente eficiente, respetuoso de los derechos y libertades individuales; con el aumento de la participación activa y directa de grupos, instituciones e individuos en y sobre el Estado, y en todos los ámbitos de la existencia social y cotidiana, para recuperar la libertad humana a través de todos los aspectos y niveles y no sólo en lo meramente político, y para promover la expansión racional de todas las potencialidades y posibilidades de las personas.

El modelo esbozado exige una sociedad democrática de plena participación, autogestionada y autogobernada. La componen seres humanos libres, iguales y creativos, que dejan de ser objetos, juguetes, instrumentos pasivos de la historia y de otros seres humanos, para convertirse en sujetos que comparten la racionalidad, la libertad, la espontaneidad, la igualdad y la responsabilidad. La sociedad se constituye y se funda, se desestructura y se reconstruye permanentemente mediante un proceso global y complejo, de libre diálogo y libre acuerdo, de abajo hacia arriba, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos y papeles (productores, consumidores, ciudadanos) y en todos los niveles y aspectos de la existencia. La democracia represen-

tativa y la democracia directa se combinan. Una escala de estructuras autogestionadas, autogobernadas y federativas ascendentes va integrando individuos, grupos, regiones, actividades de lo local a lo nacional. La autogestión en la escuela, la empresa, las otras instituciones sociales y culturales, el autogobierno en lo político, desembocan en un sistema de planificación democrática para el sistema de decisiones de la sociedad global.

El desarrollo nacional y la autonomía e integración internacionales, son dos caras indisociables de una misma realidad y de una misma exigencia. Un Estado a la vez fuerte y de gran representatividad democrática está en mejores condiciones para atenuar o suprimir la dependencia externa respecto a un sistema internacional muy concentrado y polarizado en poderes y respecto a cualquier gran potencia. La recuperación o el refuerzo permanente de la autonomía internacional es indispensable para el fortalecimiento y progreso del Estado y de la sociedad nacionales. Lo es también para el avance hacia formas superiores de integración latinoamericana, y hacia la emergencia y afirmación de un nuevo orden mundial, basado en la libertad, la igualdad, la justicia, la buena voluntad recíproca, el bienestar compartido de todos los países participantes.

La integración latinoamericana —y más en general un nuevo orden mundial— también se funda a través de un proceso de libre diálogo y libre acuerdo mediante una escala de estructuras autogestionadas, autogobernadas y federativas ascendentes, la marcha hacia instituciones políticas y de sistemas de planificación democrática a escala supranacional. Ello incorpora supuestos, riesgos, efectos.

En primer lugar, una integración latinoamericana digna de ese nombre se basa en la libertad, la igualdad, la buena voluntad recíproca de los países participantes. Excluye así fuerzas, estructuras, tendencias y comportamientos que generan y refuerzan la dominación, la hegemonía y la explotación de una nación sobre otra. La nación es sometida a una dinámica de *reafirmación-superación.*

Por una parte, se reconoce como reales y legítimas las condiciones de no uniformidad, diversidad y particularidad que reinan en los países y los diferencian. La nación sigue teniendo realidad sustantiva y aspectos positivos a preservar. Ninguna nación puede ser suprimida violentamente. La integración de las naciones a escala latinoamericana es posible y deseable sólo a partir del reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, al desarrollo independiente, a la separación.

Por otra parte, la nación es una categoría no eterna, sino histórica

y contingente; se ha ido volviendo relativa y absoleta. Se convierte en camisa de fuerza que asfixia la plena realización del potencial humano, la conciencia unificada de la especie y la auto-realización antropológica. El nacionalismo extremo es enemigo de los intereses legítimos de la propia nación, de la región y de la humanidad. Obstaculiza el logro de los fines de integración en comunidades humanas cada vez más universalistas.

En segundo lugar, el respecto de la libertad e igualdad de las naciones debe por consiguiente ser armonizado con la promoción de fuerzas y la búsqueda de formas que favorezcan la gradual integración de aquéllas en niveles ascendentes de sociedad internacional.

Ello requiere la agregación y la articulación de *actores* (locales, nacionales, regionales, trasnacionales o no territoriales, internacionales), capaces de generar, consolidar e imponer las condiciones de un nuevo orden latinoamericano y mundial. Requiere también la cristalización de una *constelación* compartida de *intereses y valores internacionales,* con aptitud para expresar y para encarnarse en *fuerzas socioculturales y políticas* a la vez poderosas y operativas, que ejerzan influencia decisiva sobre la opinión pública y los procesos de decisión (nacionales, regionales, mundiales) y que produzcan efectos desestructurantes y restructurantes de sentido universalista. En particular, resulta indispensable estimular la aparición y la perdurabilidad de un *sistema de lealtad internacional;* de *valores, normas* positivas, *instituciones, prácticas* concretas, que generen, reconozcan y garanticen la primacía del interés latinoamericano e internacional sobre el puramente nacional; de mecanismos requeridos para la emergencia, el funcionamiento y la vigencia irreversibles de la integración latinoamericana primero y del orden mundial simultánea o subsiguientemente.